

© Boda Zsolt és Szabó Andrea editors, 2017

© Balázs Zoltán, Bartha Attila, Boda Zsolt, Böcskei Balázs, Dobos Gábor,
Gyulai Attila, Hajdú András, Hajdu Miklós, Illés Gábor, Körösenyi András,
Kubik Bálint, Lakner Zoltán, Metz Rudolf, Mikecz Dániel, Molnár Csaba,
Papp Zsófia, Róbert Péter, Róna Dániel, Sebők Miklós, Szabó Andrea,
Tóth Csaba, Tóth István János, 2017

© Magyar Tudományos Akadémia
Társadalomtudományi Kutatóközpont
Politikatudományi Intézet

mtatkpti

MTA TK Politikatudományi Intézet

TRENDEK A MAGYAR POLITIKÁBAN – 2

A Fidesz és a többiek:
pártok, mozgalmak, politikák

**Boda Zsolt
Szabó Andrea**

szerkesztésében

mtatkpti

MTA TK Politikatudományi Intézet



Napvilág Kiadó, 2017

ISBN 978-963-338-401-5

Kiadja a Napvilág Kiadó
1054 Budapest
Alkotmány u. 2.
www.napvilagkiado.hu

Minden jog fenntartva

Jelen könyvet vagy annak részleteit tilos reprodukálni,
adatrendszerben tárolni, bármely formában vagy eszközzel
– elektronikus, fényképeseti vagy más módon –
a kiadó engedélye nélkül közölni.

Printed in Hungary

Tartalom

Előszó (BODA ZSOLT – SZABÓ ANDREA)	7
------------------------------------	---

I. RÉSZ

Politikai rendszer

GYULAI ÁTTILA: Magyarország a szürke zónában?	
A magyar politikai rendszer hosszú hibridizációja	15
TÓTH CSABA: Választási rendszer és választások 2014-ben	43
DOBOS GÁBOR – PAPP ZSÓFIA: Változó intézmény, változó szerepek: a magyar önkormányzati rendszer átalakulása a polgármesterek szemüvegén keresztül	61

II. RÉSZ

Pártok és politikusok

BALÁZS ZOLTÁN – HAJDÚ ANDRÁS: A Fidesz – Magyar Polgári Szövetség a magyar politikában	83
ILLÉS GÁBOR – KÖRÖSÉNYI ANDRÁS – METZ RUDOLF: Orbán Viktor mint rekonstruktív vezető	110
LAKNER ZOLTÁN: Megújuló válság. Az MSZP alkalmazkodási kísérlete 2010 után	143
RÓNA DÁNIEL – MOLNÁR CSABA: Radikális változás? – A Jobbik néppártosodása	168

III. RÉSZ

Résztétel és mozgósítás

RÓBERT PÉTER – SZABÓ ANDREA: „Magad, uram, mert szolgád alig van!” A politikai résztétel tendenciái Magyarországon	199
MIKECZ DÁNIEL – BÖCSKEI BALÁZS: Túl az univerzalitáson: az aktivizmus új mintái Magyarországon	228
BODA ZSOLT – SZABÓ ANDREA: Mobilizáció és demobilizáció – tanulságok a menekültkvóta-népszavazás kapcsán	249

IV. RÉSZ

Kormányzás és közpolitika

SEBŐK MIKLÓS – KUBIK BALINT – MOLNÁR CSABA: A törvények formális minősége – egy empirikus vázlat	285
BARTHA ATTILA: Makrogazdasági stabilizáció másképp – a gazdaságpolitika populista fordulata	311
HAJDU MIKLÓS – TÓTH ISTVÁN JÁNOS: Haveri kapitalizmus Magyarországon a kommunikációs szolgáltatások piacán	344
A szerzőkről	373

Boda Zsolt – Szabó Andrea

Előszó

2012-ben kezdte el a *Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet* azt a könyvsorozatot, amelyben két választás között a szélesebb közvéleményt is érdeklő témákban értelmezi a megelőző évek politikai történéseit és folyamatait. A *Trendek a magyar politikában* szerkesztett kötetei a politikatudomány eszköztárával igyekeznek az egyes területeket bemutatni, ugyanakkor nyelvezetük, fogalomkészletük könnyedebb stílusú, mint az a szaktudományokban megszokott. Nem titkolt célunk, hogy a közvélemény olyan csoportjait is megszólítsuk, akik nem tipikusan szakmánk elsődleges olvasói, talán még sosem találkoztak például a *Politikatudományi Szemle* politológiai írásaival. A kötet célja tehát a politikai folyamatok elemzésén túlmenően a tudománynépszerűsítés, annak a bemutatása, hogy nem lehetetlen feladat színvonalasan, a releváns társadalmi, politikai, gazdasági folyamatokra reagálva, ám politikai elfogultságoktól mentesen tanulmányokat készíteni. Hasonlóan a korábbi tanulmánykötethez, azt reméljük, hogy az egyes írások a társadalomtudományi egyetemi oktatás különböző területein is használhatók lesznek.

A kötet szerzőinek többsége az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézetének munkatársa, ugyanakkor több külső, egyetemi szférában oktató, dolgozó szakértőt is felkértünk a közreműködésre, akik a feldolgozott témakörök elismert hazai szereplői. Így ha az Olvasó a jelenleginél részletesebb, alaposabb elemzésekre kíváncsi, bőven talál példákat szerzőink munkásságában.

Sorozatunk előző, első kötete *Van irány? Trendek a magyar politikában* címmel 2012-ben jelent meg Boda Zsolt és Körösi András szerkesztésében. Az a könyv többek között a 2010-es választások eredményeit, a pártstruktúra átalakulását, a radikalizmus előretörését, a politikai polarizáció és a legitimitás problémáját, az alkotmányozási folyamatot, a kormányzati struktúra és a közpolitika-csinálás átalakulását, továbbá a politikai kommunikáció új jelenségeit vizsgálta. Mint a kötet címe is mutatja, a szerkesztők bizonytalanok voltak abban, hogy mi lesz

a magyar politika trendje: kiéleződnek-e a legitimációs problémák és a politikai konfliktusok, vagy az Orbán-kormány stabilizálja pozícióját; a pártrendszerben tartósan fennmarad a korábbi kétflokkrendszer felváltó kvázi domináns pártrendszer, vagy a 2010-ben a parlamentbe került új pártok (Jobbik, LMP) jelzik az új irányt, ami a fragmentálódás felé mutat.

Ezek a kérdések mára eldőlték. Kötetünk alcíme is erre utal: a magyar politikát az elmúlt években a Fidesz uralta. Nemcsak megszilárdította pozícióját, de a politikai rendszert is átalakította a saját elképzelései szerint, majd a 2014-es választásokon ismét megszerezte az országgyűlési helyek kétharmadát. Bár népszerűsége a 2010–2014-es ciklus közepén, majd 2015-ben ismét megingott, új ellenzéki csoportok jelentek meg a színen, mozgolódtak a tanárok és a diákok, korrupciós botrányok törtek a felszínre, és több jelentős tüntetésre is sor került, mindez egyelőre nem kezdte ki a Fidesz hegemon pozícióját.

A jelenlegi helyzetet tehát ez a hegemon pozíció és az erre reagáló, új és új kihívásokkal próbálkozó ellenzéki szereplők dinamikája jellemzi. Ennek megfelelően kötetünkben vizsgáljuk, hogy a Fidesz kormányzása, illetve a 2014-es „szuper választási év” (az országgyűlési, az európai parlamenti és önkormányzati választások) eredményei, illetve annak világos politikai következményei hogyan változtatták meg a politikai berendezkedés alappilléreit, a politikai rendszert. A változások miként érintették a politikai alrendszer meghatározó szereplőit, a pártokat, így a Fidesz–KDNP-t, a baloldalt és a Jobbikot. Arra is kíváncsiak voltunk, hogy a társadalmi aktivizmus és részvétel miként követi le a politikai rendszer változásait, a korábban tapasztalt apolitikus trend továbbra is érvényes-e. Tanulmánykötetünk újdonsága az elsőhöz képest, hogy beemeli a politikai gazdaságtan néhány fontos témakörét, így módon az állami szerepvállalással és a korrupcióval is tudományos eszközökkel foglalkozik. Kötetünkben egyaránt találhatók olyan írások, amelyek szigorúan kötődnek a kijelölt politikai időszakhoz, míg mások, amennyiben erre szükség volt, szélesebb időintervallumot ölelnek fel, adott esetben évtizedes trendet mutatnak meg.

A kötet négy részre oszlik. Az első a „Politikai rendszer” címet viseli, és három tanulmányt foglal magában. Gyulai Attila *Magyarország a szürke zónában? A magyar politikai rendszer hosszú hibridizációja* hiánypótló vállalkozásba fogott. Az elmúlt években zajló, a demokrácia hazai állapotáról szóló vitákra reagálva tudományos standardok alapján vizsgálja és értékeli a magyar politikai rendszert. Kérdése, hogy a „hibrid rezsim” fogalma alkalmas-e a magyar politikai rendszerrel kapcsolatos változások megragadására, de azt is érinti, hogy vajon a demokratikus minőség gyengüléséről, hibridizációról vagy a demokratikus intézményrendszer lebomlásáról beszélhetünk-e. A tanulmány meggyőzően mutatja be, hogy a demokrácia fogalma milyen nehezen ragadható meg empirikusan – ennek megfelelően a magyar demokrácia állapota sem írható le minden vita nélkül egyetlen jelzővel. Gyulai

Attila nem törekszik a magyar demokrácia egyértelmű minősítésére, ugyanakkor következtetése az, hogy a hibridizáció szakirodalmának fogalmai alkalmazhatók a hazai állapotokra, hiszen a demokratikus intézményrendszer meggyengülése vitathatatlan.

A második tanulmányt Tóth Csaba, az ELTE adjunktusa készítette *Választási rendszer és választások 2014-ben* címmel. Tóth Csaba olyan országgyűlési választást vizsgál, amelyet ugyan gyökeresen új jogszabályok alapján tartottak, de eredményei – legalábbis ami a mandátumok arányát illeti – kevésbé térnek el a 2010-es eredményektől. A tanulmány röviden bemutatja az új választási rendszert és kitér a normatív kritikákra is. Ezek közé tartozik, hogy a módosításokat egyoldalúan a kormánytöbbség vezette be; a választási szervekben kormánypárti túlsúly érvényesül; az egyfordulós, alapvetően többségi rendszer, a „győzteskompenzáció”, a határon túli magyarok levélzavazatainak intézménye vagy az új választókerületek kijelölése pedig mind olyan intézkedések, amelyek a Fidesznek kedveztek. De a kampányszabályok vagy a kampányfinanszírozás sajátosságai is végső soron az ellenzéket sújtották jobban. A választások eredménye ennek ellenére nem tért el jelentősen a 2010. évitől, elsősorban azért, mert a Fidesz mintegy 7,5%-nyi szavazatot veszített, miközben a baloldal és a Jobbik is több szavazatot kapott, mint négy évvel korábban.

A Dobos Gábor – Papp Zsófia szerzőpáros *Változó intézmény, változó szerepek: a magyar önkormányzati rendszer átalakulása a polgármesterek szemüvegén keresztül* című tanulmányában egy, az MTA TK PTI-ben végzett empirikus társadalomtudományi kutatás eredményeit mutatja be. Leginkább azt vizsgálják, hogy miként alakul át az önkormányzati hatalmi viszonyrendszer, de nem csupán az intézmények és jogszabályok változásain keresztül, hanem „alulnézetből”, a polgármesterek nézőpontjából is. Eredményeikből kiderül, hogy az önkormányzati rendszert érintő 2010–2013-as átalakítások általános iránya megjelenik a polgármesterek tapasztalataiban is: helyi szinten a polgármesterek szerepe erősödött, ám vertikálisan, a központi szinthez képest a helyi szint gyengült. Ahogyan a szerzők fogalmaznak: a polgármesterek egyre nagyobb urak egy egyre kisebb uradalomban.

A második rész a politikai alrendszert mozgató szereplőkről, azaz a pártokról és a politikusokról szól. Balázs Zoltán és Hajdú András a rendszer legsikeresebb pártját, tágabb értelemben politikai vállalkozását, a Fideszt elemzi *A Fidesz – Magyar Polgári Szövetség a magyar politikában* című írásában. A szerzőpáros fő tézise szerint a Fidesz saját fejlődésének trendszerű fordulata nem 2010-ben következett be, hanem már a 2002-es elvesztett választás után megtörtént. Paradox módon ekkor, az elvesztett választás után erősödött meg Orbán Viktor mint a Fidesz és a jobboldal megkérdőjelezhetetlen tekintélyű vezetője, aki a pártszervezetet, a pártműködést is alapjaiban átalakította. Az írás a Fidesz politikai karakterét igyekszik megragadni. Azt a karaktert, amelyet nagymértékben meghatároz maga

Orbán Viktor, ugyanakkor túlmutat rajta, hiszen a Fidesz egy hatalmas politikai üzem, a legújabb kori magyar demokrácia eddigi legsikeresebb és társadalmilag legbeágyazottabb politikai szervezete.

Orbán Viktort mint vezetőt is vizsgálja tanulmánykötetünk. Illés Gábor, Körsényi András és Metz Rudolf *Orbán Viktor mint rekonstruktív vezető* című írásában abból a szakirodalmi feltételezésből indul ki, hogy társadalom és politika viszonya ciklikusan változik, azaz időszakonként új és új rezsimiek váltják egymást. Minden rezsim elején egy rekonstruktív vezető áll, aki a kontextusból adódó kihívásokra, amelyek aláásták a régi rezsimet, sajátos és új választ ad. Azt bizonyítják, hogy Orbán Viktor 2010 utáni miniszterelnöki tevékenysége megfelel a rekonstruktív vezető tézisének.

Lakner Zoltán a *Megújuló válság. Az MSZP alkalmazkodási kísérlete 2010 után* című cikkében a 2010-ben és 2014-ben is vereséget szenvedő baloldal, azon belül is a legmagasabb támogatottságú párt, az MSZP pozíciójával foglalkozik. Lakner szerint a baloldal újraértelmezésére tett MSZP-s kísérletek hármas akadályba ütköztek: egyrészt a Fidesz és a Jobbik nyomult be a baloldali szakpolitikák terebélyesedésébe, másrészt az MSZP-n belüli viták akadályozták az erőteljesebb baloldali tematikai innovációt, harmadrészt a szocialisták baloldaliságát megkérdőjelező baloldali kritikák érkeztek a címükre.

A második rész utolsó írásának témája a Jobbik Magyarországiért Mozgalom. A kérdéskör egyik hazai szakértője, Róna Dániel szerzőtársával, Molnár Csabával a Jobbik néppártosodását elemzi (*Radikális változás? – A Jobbik néppártosodása*). Álláspontjuk szerint a Jobbik mérséklődését helyesebb egyfajta mindenáron való kormányra kerülésként értelmezni, ebben az értelemben pedig a néppártosodás nem más, mint hogy a Jobbik elfogadtassa saját magát azokkal a szereplőkkel, akiknek nyílt ellenszenv jelentős akadály lenne a hatalom felé vezető úton. Elemzésük szerint a Jobbik ezen törekvése nem volt sikertelen: az elsősorban a politikai stílusban (és kevésbé a képviselt témákban) megnyilvánuló mérséklődés a párt népszerűségét növelte, elutasíthatóságát pedig csökkentette, míg a párt táborát kiszélesítette. 2017-ben úgy tűnik, hogy a Jobbiknak nagyobb a növekedési potenciálja, mint a baloldal pártjainak.

A harmadik rész a politikai részvétel különböző aspektusait veszi górcső alá. Róbert Péter és Szabó Andrea „*Magad, uram, mert szolgál alig van!*” A politikai részvétel tendenciái Magyarországon című írása a European Social Survey elnevezésű, két évente felvett nemzetközi összehasonlító társadalomtudományi alap kutatás eredményeire építve mutatja be, hogy milyen általános részvételi mintázatai vannak a magyar társadalomnak. Igazoltnak tekintik azt a feltételezést, mely szerint a második és a harmadik Orbán-kormány erős állama és a kihívókkal szembeni elzárkózó magatartása a részvétel általános csökkenését vonta maga után, amely talán az erősen pártos baloldali szavazókat érintette legkevésbé. Figyelemre méltó tovább-

bá, hogy ez a csökkenés egy olyan országban következett be, amelyben nemcsak Nyugat-Európához, hanem a régióbeli szomszédokhoz képest is igen alacsony a politikai részvétel szintje. Magyarország Európa politikailag legkevésbé aktív országai közé tartozik.

Ennek ellenére a civil aktivizmusnak vannak ma is virulens megnyilatkozási formái. Ezeket elemzi a Mikecz Dániel és Böcskei Balázs szerzőpáros *Túl az univerzalizáción: az aktivizmus új mintái Magyarországon* című tanulmánya. Úgy vélik, hogy az ezredforduló után a digitális technológiák, valamint a növekvő általános individualizáció hatására a civil cselekvésnek új formái jelentek meg hazánkban is – így például az élményvezérelt aktivizmus, amely az abban részt vevő személyek számára átélhető identitást, értékekkel való azonosulást kínál. A tanulmány szerint a rendszerváltozás előtt kialakult, antipolitikus, a civil ethosra épülő cselekvési minta is újra megjelent 2010 után. Ennek jellegzetessége, hogy a hatalom kritikáját fogalmazza meg, és mintegy helyreállítani igyekszik a társadalom és a hatalom közötti kapcsolatot, sokszor anélkül azonban, hogy valóban képes volna létrehozni a kommunikációs teret a politika és az aktivisták között.

Boda Zsolt és Szabó Andrea *Mobilizáció és demobilizáció – tanulságok a menekültkvóta-népszavazás kapcsán* című tanulmánya a 2016. október 2-i népszavazás érvénytelenségének okait vizsgálja. Kérdésük az, hogy miért lett érvénytelen a népszavazás egy olyan kérdésben, amely a politikai napirenden előkelő helyen szerepelt, és a kormány óriási erőforrásokat vetett be a mozgósítás érdekében. Az MTA TK PTI számára készített közvélemény-kutatás eredményeit elemezve azt találják, hogy az érdektelenség és a kérdés tétnélkülisége vezetett leginkább oda, hogy 50%-nál alacsonyabb volt a részvétel a népszavazáson. Az érdektelenség egyfajta politikai fásultsággal, beletörődéssel párosult, mert akik tiltakozni akartak a kormányzat politikája ellen, azok inkább elmentek, és érvénytelen szavazólapot adtak le. A népszavazásnak ugyanakkor volt egy világos EU-ellenes éle, ami elriasztotta az Európa-párti állampolgárokat – akik a népességben még mindig többségben vannak.

A „Kormányzás és közpolitika” című negyedik tematikus blokk három tanulmánya közül az első Sebők Miklós, Kubik Bálint, Molnár Csaba *A törvények formális minősége – egy empirikus vázlat* című írása. A szerzők kísérletet tesznek arra, hogy empirikus eszközökkel megvizsgálják a magyar törvényhozás munkájának minőségét. Egy olyan indexet készítenek az MTA TK PTI-ben folyó Comparative Agendas Project adatbázisára építve, amelynek segítségével összehasonlíthatóvá válik az 1990 és 2014 között hozott törvények formális minősége. A kutatók eredményei arra utalnak, hogy az első (1998 és 2002 között működött) és a második Orbán-kormány között mutatható ki a legnagyobb eltérés a törvények formális minőségét tekintve: míg az előző alatt az átlagosnál jobb, az utóbbi években viszont egyértelműen rosszabb a törvények minősége.

Bartha Attila tanulmánya – *Makrogazdasági stabilizáció másképp – a gazdaságpolitika populista fordulata* az Orbán-kormány gazdaságpolitikai stílusát elemzi. Tézise szerint ez a gazdaságpolitika megfelel annak, amit populista közpolitikának nevezhetünk, hiszen miközben a magyar érdekekre hivatkozik, kijelöli azokat az „ellen-ségeket” (bankok, IMF stb.), akik ellen az intézkedések irányulnak. Ugyanakkor a Fidesz-kormány képes volt makroszintű stabilizációt elérni, ami a populista gazdaságpolitika szokásos ismérveinek a fényében meglepő fejlemény. Bartha szerint tehát a „populista” nem feltétlenül egyenlő a „felelőtlen”.

A kötet zárótanulmánya, Tóth István János és Hajdu Miklós *Haveri kapitalizmus Magyarországon a kommunikációs szolgáltatások piacán* című írása a haveri kapitalizmus szerepét vizsgálja a kommunikációs szolgáltatások piacán 2009 és 2014 között. Karakteres megállapításuk szerint a kommunikációs szolgáltatások piacán lebonyolított közbeszerzési szerződések vizsgálatának eredményei a politikai kapcsolatokkal rendelkező cégek súlyának nagymértékű növekedését mutatják, és ez a jelenség a piaci verseny erősségének gyengülésével jár együtt. Úgy vélik, hogy a politikai favoritizmus egyre erősödő érvényesülése a versenypiac egészének deformálódását, a piaci verseny általános gyengülését eredményezi.

A tanulmányokat az MTA TK Politikatudományi Intézetében megvitattuk. Köszönjük azon kollégáinknak, akik részt vettek a vitákon, hogy értékes észrevételeikkel hozzájárultak a tanulmányok jobbításához. Köszönjük továbbá a Napvilág Kiadónak és olvasószerkesztőnknek, Németh Zsófiának az alapos, ugyanakkor gyors munkát, amivel lehetővé tették a kötet mielőbbi megjelenését.

I. RÉSZ

Politikai rendszer

Gyulai Attila

Magyarország a szürke zónában?*

A magyar politikai rendszer
hosszú hibridizációja

BEVEZETŐ

A 2010-es országgyűlési választást követően Magyarország politikai rendszerének megítélése mind a politikában, mind pedig a politikatudományban vitatottá vált. A 2014-es választás és a Fidesz ismételt kétharmados győzelme után pedig már az a kérdés vetődött fel, hogy a bekövetkező változások mennyiben tükröznek hosszabb távú és trendszerű fejleményeket. A Magyarországról szóló vita tétjét két külső tényező is növelte. Az egyik a nemzetközi összefüggés, vagyis az, hogy mennyiben van szó elszigetelt esetről, és mennyiben továbbterjedő folyamatról, ami például a 2015-ös lengyelországi választás következményeiben is tetten érhető. A másik külső tényező, hogy a magyarországi folyamatok összetettségük miatt a politikatudományban felbukkanó fokozatos elbizonytalanodással az átmenetek sikerességét, a demokratikus rendszerek mibenlétét és a liberális demokráciák természetét illetően. Mindezek együttesen a magyar politikai rendszer iránti megnövekedett érdeklődéshez, és ezzel együtt az értékelések polarizálódásához vezettek.

Ez idáig a magyar politikai rendszerben lezajlott intézményi változások és az Orbán-kormány hatalomgyakorlásának sajátosságai három irányból kaptak nagyobb figyelmet az irodalomban. Egyfelől hangsúlyos az intézményi változások elemzése (Koltay 2010; Kovács–Tóth 2011; Bayer 2013), ezen belül is kiemelten az új alkotmány (Jakab–Sonnevend 2013; Küpper 2011, 2012; Bánkuti–Halmi–Scheppele 2015), valamint az új médiatörvény (Polyák 2011; Bayer 2011; Bajomi-Lázár 2013). Másfelől az orbáni politikával foglalkozó tanulmányok azt vizsgálták, hogy milyen természetű rendszer épül is ki Magyarországon, és vajon ez még demokráciának nevezhető-e. Ebben az összefüggésben Magyarországot határozták már meg többek között populista demokráciaként (Pappas 2014), Patyomkin-demokráciaként (Ágh 2015), szimulált demokráciaként (Lengyel–Ilonszki 2012), törött, sérült (*broken*) demokráciaként (Bozóki 2015), illiberális autokráciaként (Bozóki 2016), illiberális posztkommunista rendszerként (Csillag–Szelényi 2015), autokráciaként

* A fejezet Stein-Zalai és Gyulai (2016) tanulmánya alapján készült.

(Kornai 2015), valamint olyan berendezkedésként is, ahol a demokrácia procedurális minimumai sérültek (Herman 2015), illetve ahol a demokrácia intézményeinek visszavétele zajlik (Greskovits 2015a; 2015b). Ellen Bos (2013) szerint ugyanakkor, ha a jövője bizonytalannak látszik is, Magyarország továbbra is demokráciának minősíthető. Végül, a harmadik megközelítésben a magyar példa tanulságai alapján arra helyeződik a hangsúly, hogy a demokráciából való visszacsúszás (*backsliding*) miként kezelhető az Európai Unió keretei között (Jenne–Mudde 2012; Müller 2013, 2015; Dawson–Muir 2013; Sedelmeier 2014), illetve hogyan azonosítható az összehasonlító alkotmánytan szemszögéből (Uitz 2015).¹

Jelen tanulmány egyrészt a magyar politikai rendszer változásaival foglalkozik, másrészt azzal, hogy a hibrid rezsim modellje és a hibridizáció fogalma milyen keretek között alkalmas-e változások megragadására. Nem célja azonban, hogy újabb címkével bővítse a Magyarországról szóló vitát. Ezt megelőzően a változás által érintett területek és a változások mértékének meghatározására van szükség. Azaz, ahelyett, hogy nevet adnánk a magyar politikai rendszer jelenlegi állapotának, a cél annak meghatározása, hogy mihez képest és miben változott. Kérdésem az, hogy a hibrid rezsim fogalma alkalmas-e a magyar politikai rendszerrel kapcsolatos változások megragadására, illetve az, hogy ami történt, milyen mélyen érinti a berendezkedést: vajon a demokratikus minőség gyengüléséről, hibridizációról vagy a demokratikus intézményrendszer lebomlásáról kell-e beszélni? A válaszhoz a hibrid rezsimokról szóló irodalom egy modelljét, Wigell (2008) kétdimenziós tipológiáját veszem alapul, amely részletes kritériumokra bontja a politikai rendszerek leírását. Ennek alapján vonok le következtetéseket a változások jellegéről, követve Erdmann (2011) megkülönböztetését, amely a változásokat mélységük szerint teszi értékelhetővé.

Elemzésem illusztratív jellegű, azaz nem törekszik arra, hogy az egyes kritériumok szintjén kimerítő elemzést nyújtson, arra azonban kísérletet tesz, hogy az alkalmazott modell szintjén szisztematikus áttekintést adjon. Figyelembe kell venni azonban, hogy a változásokat alátámasztó források sok esetben maguk sem kimerítőek, olykor hiányosak, más esetekben pedig olyan jelenségekről szólnak (pl. a hatalomgyakorlás informális tényezői), amivel kapcsolatban értelemszerűen nem állnak rendelkezésre olyan információk, mint amilyenek például az intézményi változásokkal kapcsolatban igen. Célom mindezek alapján legfeljebb annyi lehet, hogy a modellt követve írom le a magyar politikai rendszerrel kapcsolatos trendeket, kiemelten kezelve a 2010, illetve a 2014 utáni időszakot, de hangsú-

¹ A Magyarországról szóló vita egyik leghangsúlyosabb állítását nem más, mint Orbán Viktor miniszterelnök fogalmazta meg 2014 nyarán, amikor kijelentette, hogy „az az új állam, amit Magyarországon építünk, illiberális állam, nem liberális állam” (Orbán 2014), majd amikor egy évvel később visszatérve a kérdésre, a liberális demokráciák végéről és az illiberális demokráciáról beszélt (Orbán 2015).

lyozva, hogy amit vizsgálók, az elsősorban az, hogy milyen politikatudományi eszközök lehetnek alkalmasak ennek megragadására, nem pedig a Magyarországról szóló vita lezárása.

A HIBRID REZSIM ÉS A HIBRIDIZÁCIÓ FOGALMA

Az alábbiakban ismertetem azt az elméleti keretet, amelynek segítségével a magyar politikai rendszerben bekövetkezett változásokat le kívánom írni. Elsőként azt mutatom be, hogy milyen kritériumok mentén elemezhető a hibrid rezsim fogalma, amelyben a magyar politikai rendszer vizsgálható (Körösenyi 2015a, 414). Ezt követően pedig arra térek ki, hogy milyen folyamatként értelmezhető a rezsimok változása, azaz milyen különbségek határozhatók meg a változás mélységétől és mértékétől függően: mikor beszélhetünk rezsimváltásról, hibridizációról vagy csupán minőségbeli módosulásról.

A hibrid rezsim modellje

Ma már látható, hogy a demokratizálódás harmadik hulláma (Huntington 1991) nem hozta el a demokrácia – vélhetően megalapozatlanul elvárt – áttűtő sikerét. Bár a folyamat feltartóztathatatlanul és főképp egyirányúnak látszott, a demokrácia konszolidációja helyett sok ország elindult „visszafelé”, és/vagy esetleg megrekedt egy köztes, nehezen definiálható, szürke zónában. Következésképpen számos politikai rendszer nem helyezhető el egyértelműen egy kétdimenziós demokrácia-autokrácia tengelyen, mivel sokkal inkább a két szélső érték valamilyen kombinációjának tűnnek, semmint tiszta megvalósításuknak. Ezt a köztes, a zárt autokráciák és liberális demokráciák közötti területet, szürke zónát a demokráciaelméleti irodalom alapvetően három módon igyekezett megragadni az elmúlt évtizedekben. Vagy mint a demokrácia hiányos, sérült típusait, vagy mint az autokráciák valamilyen értelemben puhult, választásos változatait, vagy mint önálló jellemzőkkel leírható hibrid rezsimokat. Andreas Schedler (2002) például a választásos autokráciákkal (valamint a demokratikus választások autoriter manipulálásával), Wolfgang Merkel (2004) a valamilyen módon *hiányos demokráciákkal*, Mikael Wigell (2008) pedig a *hibrid rezsim*ek jellemzőivel foglalkozott.

A szürke zónáról szóló irodalom talán legrészletesebb kritériumrendszerét fogalmazta meg a Wigell által felvázolt – egyébként Dahl (1971) klasszikus megközelítésére visszavezethető – modell, amely a hibrid rezsimok pontosabb tipizálását teszi lehetővé azzal, hogy a választás és az alkotmányosság szempontjait külön is értelmező modellt állít fel. Fogalmi értelemben Wigell a liberális demokráciából

1. táblázat

Feltételek	Kritérium	Normasértés
Minimális választási feltételek	szabad választások	szavazatvásárlás, szavazók megfélemlítése
	tisztességes választások	választási csalás, médiához, pénzhez való hozzáférés korlátozása
	versengő választások	ellenzék kizárása
	inkluzív választások	választójog korlátozása
Minimális alkotmányos feltételek	szerveződés szabadsága	civil szervezetek betiltása, erős kontrollja
	véleményszabadság	eltérő vélemény üldözése
	alternatív információszerzés	cenzúra
	diszkrimináció tilalma	etnikai vagy más társadalmi csoportok kizárása a politikai folyamatból
Kiegészítő választási feltételek	választói felhatalmazás	fenntartott/kivont területek
	választói integritás	célzatosan torzító választási szabályok
	választói szuverenitás	gyámhatalom
	választás sértetlensége	erőszakos beavatkozás, megválasztott tisztségviselők megakadályozása
Kiegészítő alkotmányos feltételek	végrehajtás elszámoltathatósága	mandátumdelegálás, nem szankcionált túlkapások
	jogi elszámoltathatóság	átpolitizált igazságszolgáltatás
	bürokrácia integritása	korruptió, patrimonializmus
	önkormányzatok elszámoltathatósága	államhatalom területi hiánya

Forrás: Wigell 2008

indul ki, de a célja nem egy skála létrehozása, ami az ideális berendezkedéstől való távolságot méri, hanem az, hogy a fogalmat alkotóelemeire – a választási és az alkotmányossági dimenzióra – bontva határozzon meg minimális és kiegészítő feltételeket (lásd az I. táblázatot). Ebben az értelemben nem pusztán hiányos demokráciákról vagy felpuhított autokráciákról kell beszélni, hanem olyan hibrid rezsimekről, amelyek különböző módon kombinálják a demokratikus kereteket és az autokratikus hatalomgyakorlást (Wigell 2008, 230).

Wigell modelljének alapja az, hogy a liberális demokrácia összetevőit analitikusan megközelítve, azok megsértésére alapozva lehetséges olyan mátrixot alkotni, amelyben elhelyezhetők az egyes rezsimek, annak megfelelően, hogy mely feltételeknek tesznek eleget, és melyeknek nem. Egydimenziós skála helyett így egy kétdimenziós mezőhöz jutunk, amelyben a minimális és kiegészítő feltételek konfigurációja pontosabban meghatározhatják a szürke zónában elhelyezhető rezsimeket is. Így a választásos autoriter rendszerek a választás minimális

(és részben esetleg kiegészítő) feltételeinek tesznek eleget, míg az alkotmányos oligarchiák – bár megsértik a választás minimális feltételeit – a minimális (és részben esetleg a kiegészítő) alkotmányos követelményeknek megfelelnek (Wigell 2008, 243). Wigell autokratikus rezsimeknek nevezi azokat a rezsimeket, amelyek a demokratikus vagy alkotmányos feltételeket nem teljesítik maradéktalanul. A demokratikus rendszerek pedig azok, amelyek mind a választás, mind az alkotmányosság összes minimális feltételét kielégítik, de az egyes altípusokat tekintve a kiegészítő kritériumok teljesítésében már normasértések mutathatók ki. Ennek alapján beszélhetünk korlátozott demokráciákról (amelyek egyáltalán nem felelnek meg a kiegészítő feltételeknek), választásos demokráciákról (amelyek csak a választás kiegészítő feltételeinek tesznek eleget), alkotmányos demokráciákról (amelyek csak a kiegészítő alkotmányos feltételeket elégítik ki), végül liberális demokráciákról (amelyek mind a két dimenzióban maradéktalanul megfelelnek a kiegészítő feltételeknek is) (Wigell 2008, 245).

Wigell modellje több szempontból is alkalmas arra, hogy egy empirikus elemzés alapjává tegyük. Egyrészt azért, mert a hibrid rezsimekről szóló irodalomban a legrészletesebb feltételrendszert fogalmazta meg, amelyet követve a politikai rendszer egyes elemei önállóan is vizsgálhatók. Másrészt Wigell modellje túllép a választás folyamatára koncentráló megközelítéseken, és az alkotmányossági dimenziót ugyanolyan súllyal, önmagában is figyelembe veszi. A modell által meghatározott feltételrendszer illeszkedik a politikai rendszerek vizsgálatának megszokott kereteihez, azaz Wigell kritériumai kapcsolhatók korábbi vizsgálatokhoz és – az esetek nagyobb részében – a rendelkezésre álló adatokhoz és forrásokhoz. Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy a modell hátránya az, hogy nem veszi figyelembe az egyes feltételek kontextuális különbségeit, azaz azt, hogy egy politikai rendszert nem azonos mértékben határoznak meg a Wigell által felállított kritériumok. Korlátozza a modell alkalmazhatóságát az is, hogy a kritériumok megsértését bináris módon kezeli, miközben a feltételek teljesülése vagy érvénytelensége a gyakorlatban nem mindig ítéltető meg kizárólagos vagy véglegesen lezárt módon. Végül eltér a Wigell modelljétől annyiban, hogy ez az elemzés nem arra törekszik, hogy a magyar politikai rendszert besorolja tipológiájának valamelyik kategóriájába. Egyrészt erre egy ilyen illusztratív elemzés önmagában nem alkalmas, másrészt a célok sokkal inkább az, hogy azokra a pontokra rámutassak, ahol a változások mértéke felveti a hibridizáció vagy a rezsimváltás lehetőségét. Az elméleti keret következő pontjában ez utóbbi kérdés kezelésére térek ki.

Hibridizáció, demokratikus minőség és a demokrácia felbomlása

Egy politikai rendszer sohasem változatlan. Nem csupán a formális intézmények változhatnak meg, hanem a hatalomgyakorlás eltérő módjai is más és más mértékben alakíthatják a politikai berendezkedés jellegét. Egyes változások csak átmenetiek, mások tartóssá válnak, az előbbiek összekapcsolódhatnak politikai-választási ciklusokkal, de azokon belül vagy azokon átívelve is érvényesülhetnek. Az elemzés során a minden politikai rendszerben megfigyelhető hullámváltozások túlmutatató változásokat keresem (lásd Lust–Waldner 2015, 4).

E változások közül nem minden tekinthető hibridizációnak, mert lehetségesek ennél gyengébb és mélyebb változások is, elengedhetetlen tehát a közöttük lévő különbséget specifikusabbá tenni, ahogyan erre Schmitter is felhívta a figyelmet, amikor a regresszió, hibridizáció és a konszolidáció elmaradása által keltett veszélyekre hívta fel a figyelmet (Schmitter 1994, 61–62). Hasonlóképpen Erdmann (2011) is különbséget tett a demokrácia hanyatlásának különböző fokozatai között, amelyek nem mindegyike jelent egyben rezsimváltást is.

Első lehetőségként a demokratikus minőség elvesztése azt jelenti, hogy hanyatlás következik be a demokrácia fő dimenzióinak – szabadság és egyenlőség – egyikében, és ez kiegészül egy másik dimenzió, például a hatalom horizontális ellenőrzésének gyengülésével (Erdmann 2011, 24). Hibridizációnak ugyanakkor az az ennél erősebb és mélyebb hatású fokozatos folyamat nevezhető, melynek során a demokratikus minőség megkopásából már egy másik berendezkedésbe való átlépés következik, ami azonban nem nyílt autokrácia, hanem a hibrid rezsimnek valamely típusa, például versengő autoriter rendszer. A folyamat végződhet tehát valamilyen nem demokratikus rezsim kialakulásában, de folytatódhat is, túllépve a hibrid rezsim kategóriáján. Végül, a harmadik típus szerint a demokrácia hanyatlása lehet hirtelen és gyors változás is, akár „átugorva” a hibrid szakaszt, és így a demokrácia felbomlásáról is szó lehet (Erdmann 2011, 24–25). Erdmann megkülönböztetése szerint a hibridizáció nem vezet szükségképpen a demokrácia végleges felbomlásához, és a folyamat iránya sem szükségszerű. A hibrid rezsimnek külön kategóriát alkotnak az autokratikus rendszerekhez képest, és természetesen a nyílt totalitárius rezsimekhez képest is.

Az Erdmann által megkülönböztetett folyamatokat a magyar politikai rendszerről adott elemzést követően, a következtetéseket fogom értékelni. Az elemzés során elsőként azonban a Wigell által felállított kritériumokat veszem sorra, hogy megállapítható legyen, melyek azok, amelyek összességében majd a demokratikus minőségromlás, illetve esetleg a hibridizáció problémáját fölvetik Magyarországgal kapcsolatban.

DEMOKRATIKUS MINŐSÉG ÉS HIBRIDIZÁCIÓ A MAGYAR POLITIKAI RENDSZERBEN

Az alábbiakban tehát Wigell kritériumai mentén mutatom be a magyar politikai rendszerben bekövetkezett változásokat. Mint említettem, az elemzés célja az, hogy láthatóvá tegye, melyek azok a kritériumok, területek, amelyek miatt esetleg a demokrácia minőségének romlásáról, hibridizációról, netán a demokratikus intézményrendszer felbomlásáról kell beszélni.

Elemzésem követi Wigell megkülönböztetését a minimális és kiegészítő választási, illetve alkotmányos feltételek között (lásd az I. táblázatot). Az egyes kritériumokat tárgyalva elsőként bemutatom, hogy Wigell modellje miként értelmezi azokat, majd a hazai esetre vetítve vizsgálom érvényesülésüket, illetve az esetleges normasértéseket. Normasértés alatt olyan eseményeket és folyamatokat értek, amelyek az adott kritérium érvényesülését nem csupán elszigetelt, egyedi módon sértik, hanem szisztematikusan teszik lehetetlenné. Ahol szükséges és kimutatható ennek jelentősége, ott kitérek arra is, ha a kritérium érvényesülése már 2010 előtt is problémás volt (a megállapítások összesítéséhez lásd a későbbiekben a 2. táblázatot).

Minimális választási feltételek

Wigell *minimális választási kritériumai* szerint a választásnak szabadnak, tisztességesnek, versengőnek és inkluzívnak kell lennie.

Szabad választásról Wigell szerint akkor beszélhetünk, ha (a) a szavazás titkos, a szavazók (b) erőszak és megfélemlítés illetve (c) egyéb beavatkozás, mint pl. szavazatvásárlás nélkül voksolhatnak. A szavazás titkossága (a) Magyarországon biztosított, a szavazók anélkül voksolhatnak, hogy szavazatuk tartalma nyilvánosságra kerülne, ezzel ellentétes információ nem ismert. A választási eljárást közvetlenül ugyan nem érinti, de a kritérium egészének teljesülése szempontjából már van annak jelentősége, hogy a pártok vezethetnek-e kampánytechnikai célból adatbázist a szavazók preferenciáiról, múltbeli szavazási magatartásukról – akár önkéntes nyilatkozatuk, akár más adatokból levonható következtetések alapján. Az elmúlt években többször is felmerült, hogy a pártok rendelkeznek – az adatvédelmi törvényt esetleg sértő – adatbázisokkal (Kitta 2011, 226), ám az így kirobant botrányoknak nem volt érdemi jogi következménye (Spirk 2010; Bodacz–Kulcsár 2010). A választás szabadságát rendszerszintű módon ugyanakkor az adatbázisok abban az esetben fenyegetnék, ha a választók megfélemlítésnek, erőszaknak lennének kitéve politikai álláspontjuk miatt (b), ez azonban nincs jelen a rendszerváltás utáni magyar politikában. Bár szavazatvásárlással, láncszavazással (c) kapcsolatos esetek a rendszerváltás után rendszeresen előfordultak Magyarországon (Magyar Nemzet 2006,

Oroszi 2013, Mares–Young 2015), a választás eredményét érdemben befolyásoló mértékű csalásra nem derült fény.² A szavazatvásárlás sajátos esete, amikor a szegényebb, gyakran kisebbségi szavazók körében élelmiszer-somagokért, szociális támogatásokért, illetve a közmunka lehetőségéért cserébe kérik egyes jelöltek a szavazók támogatását [Spirk–Magyar 2008; Mares–Young 2015; Mares–Muntean 2015; valamint lásd az EBESZ (OSCE) 2002-es és 2014-es jelentéseit]. Hazai think-tank szervezetek és NGO-k például kimutatták, hogy a közmunkaprogram választások előtti ütemezése és a kormánypártok támogatottsága között számos településen összefüggés van, ami arra utal, hogy a közmunkaprogramba való bekerülésért cserébe az önkormányzat vezetői elvárták, hogy a munkalehetőségre várók a kormánypártra szavazzanak (Átlátszó et al. 2015). Erre a jelenségre Schedler a választók klientista függésbe vonásaként utal (Schedler 2002, 44).

Összességében tehát a szabad választás kritériuma bár nem érvényesül maradéktalanul, sem 2010 előtt, sem azután nem áll rendelkezésre olyan bizonyíték, ami azt mutatná, hogy a problémák szisztematikusak lennének, és érdemben befolyásolnák a választási eredményeket.

A *tisztességes választás* kritériuma (a) a választási szabályok pártatlan alkalmazására, (b) a választási csalásokra, valamint (c) az ellenzék szabad anyagi forrásokhoz és médiához való hozzáféréseire vonatkozik. A magyar választási szervek működését (a) olykor érte kritika a választások során, ám a szakirodalomban nincs nyoma annak, hogy erről az oldalról kétséges lenne a választói akarat érvényesülése a 2010 előtti időszakra vonatkozóan. 2014 után – elsősorban népszavazási kérdések kapcsán – a Nemzeti Választási Bizottság ugyanakkor több, inkább a referendumok lehetőségét szűkítő, és ezzel az adott helyzetben a kormánynak kedvező döntést is hozott (pl. az olimpiáról, valamint a vasárnapi zárvatartásról szóló népszavazás akadályozása). Míg az EBESZ korábbi (1998, 2002, 2010) jelentései csak kisebb problémákat regisztráltak a választási intézményrendszer működésével kapcsolatban, addig a 2014-es jelentés megkérdőjelezte a választási testületek pártatlanságát (EBESZ 2014). Választási csalások (b) többször is előfordultak Magyarországon a rendszerváltás óta, ezek azonban helyi és elszigetelt esetek voltak (Tóth 2002), és nincs arról információ, hogy ezek az eredményeket érdemben befolyásolták volna. Az erőforrásokhoz való hozzáférés (c) egyenlőtlensége két szempontból érvényesült a rendszerváltás után: egyrészt a közmédia feletti kormányzati kontroll révén, valamint a kormánypártok erőfölényeként a választási kampányok során. A média Magyarországon mindig is a pártok törekvéseinek célpontja volt, 2010 után azonban ez a törekvés egyre erőteljesebbé vált (Bayer 2011; Bajomi-Lázár 2013). Miközben 2014-re egységes állami kampányfinanszírozási rendszer jött létre, a kormánypárt többféle eszközzel igyekezett korlátozni az ellenzéki pártok

² A választási csalások alakulásához 1990 és 2002 között lásd Tóth 2002.

hirdetési lehetőségeit. Míg a kereskedelmi csatornák nem mutathattak be politikai hirdetéseket, a kormány „tájékoztató kampányai” megjelenhettek minden televízióban (ezzel előnyt biztosítva a kormánypártoknak, EBESZ 2014, I), továbbá az ellenzék a köztéri hirdetések elhelyezésében is hátrányba került (Kovács 2014; EBESZ 2014). A párt- és kampányfinanszírozás átláthatatlansága ugyanakkor már 2010 előtt súlyos probléma volt (Körösenyi–Tóth–Török 2003, 205; Batory 2010). A pénzügyi forrásokhoz való hozzáférés formálisan minden párt számára azonos feltételek között biztosítja a pártműködés és a választási kampányok finanszírozását (előbbi a választáson elért eredmény, utóbbi a jelöltállítás függvénye), de már 2010 előtt is kimutatható volt, hogy a pártok több pénzből tartják fenn magukat és kampányolnak, mint amivel hivatalosan el tudnak számolni, a kettő közötti különbség pedig lehetőséget teremt kormányzati beavatkozásra és egyenlőtlen erőviszonyok kialakítására (Horváth–Soós 2015; Átlátszó 2015).

Bár a választási csalásokkal kapcsolatos feltétel kapcsán itt nem beszélhetünk szisztematikus normasértésről, a médiához és erőforrásokhoz való hozzáférést tekintve már 2010 előtt sem volt sértetlen a kritérium, a választási szervek működése pedig 2014 után már közel áll ahhoz, hogy a kritérium érvényesülése általában is veszélyben legyen.

A *versengő választás* kritériumai (a) a választáson való induláshoz való jog, valamint (b) az, hogy az ellenzéki jelöltek ne legyenek kizárva a választási küzdelemből. A választható alternatívák szabadságára vonatkozó feltétel megsértésére Magyarországon 1990 után nincs bizonyíték, vagyis Wigell alapján a feltétel teljesült. A választható alternatívák szabadsága szerint a polgárok szabadon alakíthatnak, támogathatnak pártokat, jelölteket és politikákat. Az alternatívák nem függhetnek semmilyen kormányzati manipulációtól, azokat az aktív polgároknak kell meghatározniuk. A normasértés az ellenzéki pártok kizárásától, a választási arénába való belépés korlátozásától a választási rendszer alakításán keresztül az ellenzéki erők szerveződésébe való beavatkozásig, azok szándékos felbomlasztásáig terjed. Az alkotmányosság keretei között Magyarországon az ellenzéki erők szabadon szerveződhetnek, a szervezetalapítástól, a választáson való indulástól csak olyan kezdeményezések tilthatók el, amelyek például kizárólagos uralom megszerzésére törekednek. A kritérium informális gyakorlatra utaló indikátorainak megítélése azonban már nem ilyen egyértelmű. A rendszerváltás idején ki-robbant Dunagate-ügy azt bizonyította, hogy a pártállami állambiztonság még aközben is az ellenzéki pártokba való beépüléssel foglalkozott, amíg zajlottak a tárgyalások az ellenzék és az állampárt között – többek között az 1990-es választásról (Révész 2004, 2005a, 2005b). A rendszerváltás után hasonló gyakorlatra nincs egyértelmű bizonyíték, de az ellenzéki pártok életébe való beavatkozásra (nem feltétlenül törvénytelen eszközökkel), a pártokon belül működő, a politikai ellenfelek érdekeit szolgáló hálózatok létezésére utaló jelek előfordulnak. Ennél

meghatározóbb, hogy a választási rendszer 2014-ben életbe lépett módosításai számos olyan pártnak tették lehetővé az indulást, amelyek sem politikai múlttal, sem érdemi támogatottsággal vagy szervezettel nem rendelkeztek, de az állami kampánytámogatás segítségével alkalmasak lehettek a választók megosztására, illetve félrevezetésére is. 2014-ben valójában könnyebbé vált az indulás, ám ez nem a kínálat érdemi bővülését jelentette (László 2015, 71).

A versengő választás Wigell által leírt feltételeivel kapcsolatban a 2010 előtti és az azt követő időszakokkal kapcsolatban az elérhető információk nem mutatják a kritérium érvénytelenségét.

Az *inkluzív választás* kritériuma szerint minden felnőtt állampolgárnak joga van választani. Sem osztályalapú, sem nemi, etnikai vagy képzettségi alapú választójogi korlátozás nem létezhet, amely megváltoztatná a választások kimenetelét. Magyarországon sem formális, sem informális értelemben nem mutatható ki a választójog érdemi korlátozása. 2010 után kétharmados többsége birtokában a Fidesz ugyan kísérletet tett az előzetes regisztráció intézményének bevezetésére (ami Schedler szerint egyébként indikátora lehet a kritérium megsértésének, Schedler 2002, 44), ám az Alkotmánybíróság az elfogadott törvényt – éppen a választójog korlátozására való hivatkozással – megsemmisítette [I/2013. (I. 7.) AB határozat]. A választójog korlátozásával, pontosabban egyenlőtlenségével kapcsolatos kétségek merültek fel, miután a 2014-es választástól kezdve a magyarországi lakcímmel rendelkező, de külföldön élő szavazók csak a nagykövetségeken szavazhatnak, míg a határon túli – magyar állampolgársággal is rendelkező – magyarok levélben is voksolhatnak, ami az előbbi csoport számára lényegesen nagyobb költségeket jelent (Tóka 2014).

Összességében ugyanakkor ez a kritérium érvényesül: sem formális, sem informális értelemben nem mutatható ki a választójog érdemi korlátozása.

Minimális alkotmányos feltételek

Wigell *minimális alkotmányos kritériumai* a szervezetalapítás szabadsága, a véleményszabadság sértetlensége, az alternatív információszerezési csatornák léte, valamint a diszkrimináció tilalma a politikai folyamatban.

A *szerveződés, szervezetalapítás* szabadsága kritériumként azt jelenti, hogy az állampolgárok szabadon hozhatnak létre politikai pártokat, szakszervezeteket, érdekképviseleti szervezeteket és más autonóm csoportosulásokat, illetve szabadon csatlakozhatnak ezekhez. 1990 után a feltétel alapvetően megvalósult Magyarországon (Sólyom 2004; Bertelsmann Stiftung 2006; 2009), a pártok, civil szervezetek, szakszervezetek és érdekcsoportok felett nem volt erős állami kontroll.

2010 után ugyanakkor erősödő nyomás helyeződött a kormánnyal kritikus civil szervezetekre, elsősorban azokra, melyek külföldről érkező forrásokból tevékenykedtek. (A kormány és a Norvég Alap támogatásait koordináló Ökotárs Alapítvány közötti vita végén, 2015-ben bírósági döntés mondta ki, hogy a rendőrségi fellépés törvénytelen volt.) Emellett a civil szervezetek támogatásának átalakítása, a kormánypárthoz közeli szervezeteknek kedvező támogatási döntések jelentettek erőteljes kormányzati beavatkozást a civil társadalom működésébe (Bertelsmann Stiftung 2016, 7). A sztrájkktörvény 2010-es módosítása következtében a jogszerű sztrájkok lebonyolítása – részben az elégséges szolgáltatás szigorúbb feltételei miatt – nehezebbé vált, 2016-ig nem is került sor jelentős munkabeszüntetésre. A szervezetalapításra, egyesülési szabadságra vonatkozó feltétel teljesülésének formálisan nincsenek akadályai, működésüknek azonban a feltételekben megfogalmazottnál erősebb, de nem rendszeres informális akadályai látszanak. A kritériummal kapcsolatban megfogalmazható kétségek elsősorban az informális hatalomgyakorlással kapcsolatban fogalmazódnak meg, de a feltétel szisztematikus érvénytelenségéről nem beszélhetünk.

A *véleménynyilvánítás szabadsága* megköveteli, hogy (a) az állampolgárok szabadon, állami üldözés vagy cenzúra nélkül fejthessék ki, publikálhassák eltérő véleményüket, (b) tiltakozhassanak és gyülekezhessenek. Az (a) állampolgárok véleménynyilvánításhoz fűződő jogait 1990 után nem korlátozták olyan módon, hogy a feltételt érvénytelenné tegye, a jogszabályok keretei között az eltérő vélemények kifejezéséhez mindenkinek alkotmányos joga van, és nincs bizonyítéka e jog szisztematikus, informális sértésének. Alkotmányjogi szempontból 2010 után felmerültek kétségek a véleményszabadság erősödő korlátozásával kapcsolatban (Smuk 2013), és ezen belül is különösen a sajtószabadság összefüggésében (Bánkúti et al. 2012). A sajtószabadsággal kapcsolatos normasértések közé tartozik a rágalmozással, valamint államtitokkal kapcsolatos szabályozások már 2010 előtt elkezdődött szigorítása (Freedom House 2006; 2007; 2009; Bertelsmann Stiftung 2006). Az újságírók körében megfigyelhető az öncenzúra erősödése, valamint az, hogy újságírók szerint a rájuk gyakorolt politikai nyomás növekedett a 2010 utáni időszakban (Mérték Médiaelemző Műhely 2014a). A gyülekezéssel kapcsolatban (b) kiugró esetet jelentett, hogy a 2006 őszén, a balatonörszödi beszéd kapcsán ki-robbant tiltakozások során a rendőrség több esetben is jogszerűtlen módon lépett fel a demonstrációk résztvevőivel szemben. 2010 után rendszeresek voltak a kormánnyal szembeni tiltakozások, ezek közül egyes esetekben a szervezők és résztvevők – elsősorban állami alkalmazottak – beszámoltak fenyegetésről is (Joób 2016; Doros 2016). A 2010 után viták inkább szóltak erősödő korlátokról, mint az elnyomás nyílt formáinak kialakulásáról. Ebből a szempontból szisztematikus normasértés itt nem mutatható ki.

Össességében a kritérium teljes érvénytelenségéről nem beszélhetünk, de elszigetelt, trendszerűvé össze nem álló normasértések már 2010 előtt is megfigyelhetők voltak, amelyek erősödtek a 2010 utáni időszakban.

Az *alternatív információszerezés* kritériuma szerint (a) az állampolgárok a kormányzattól és pártoktól független alternatív, jogilag védett információforrásokhoz is hozzáférhetnek, (b) az állami tulajdonú médiumokat független vagy többpárti testületek felügyelik, (c) az eltérő véleményeket pedig nem cenzúrázzák vagy üldözik. A kritérium tehát részben átfedésben van a véleménynyilvánítással, valamint a tisztességes választással kapcsolatos feltételekkel. A média a rendszerváltozás óta mindig is politikai csaták terepe volt (Grzymała-Busse 2007; Freedom House 2003; Bajomi-Lázár 2013). A politikai befolyásszerzési kísérletek elsődleges célpontja a közszolgálati média volt (Freedom House 2004; 2015; Körösenyi–Tóth–Török 2003, 238), ami jellemzően kormánypárti elfogultsághoz vezetett (Freedom House 2013; 2015; Körösenyi–Tóth–Török 2003, 241), a médiaháborúknak pedig az 1996-os médiatörvény sem vetett véget, amely közös – kormánypárti és ellenzéki – felügyelet alá helyezte a közszolgálati csatornákat. A 2010-ben és 2011-ben, a kormánypárti képviselők kétharmados többségével elfogadott, majd módosított, jelentős hazai és nemzetközi vitát kiváltó (Bajomi-Lázár 2013; Szabó 2014) új médiaszabályozás már nem követeli meg a parlamenti pártok mindegyikének képviselőségét, mert miközben a Médiatanács tagjait az Országgyűlés választja, az összetétel a mindenkorai többség szerint alakul, a változások pedig kihatottak a magántulajdonú médiumoknak kiosztható frekvenciákról szóló döntésekre is. Az új szabályozás centralizálta a közszolgálati tájékoztatási csatornákat, és megerősítette a kormánypárti elfogultságot. A közszolgálati médiumokkal szemben a magántulajdonban lévő csatornák biztosítják az információkhoz való hozzáférés szabadságát (Bertelsmann Stiftung 2016), bár a rádiók és televíziók esetében a frekvenciakiosztás mindig is politikaközelit döntésnek számított. A magántulajdonban lévő médiumok feletti politikai-kormányzati befolyás 2010 után azonban tovább erősödött, a médiapiaci keretek megváltoztak (Polyák 2011), aminek elsődleges formája a kormánypártokhoz közel álló gazdasági csoportok befolyás-, illetve tulajdonszerzése volt. A folyamat eredménye részben a megszerzett médiumok politikai irányvonalának megváltoztatása (pl. *Magyar Hírlap*, *Origo*, *Tv2*) részben azok megszüntetése volt (pl. *Népszabadság*). Az alternatív információszerezést egyes esetekben a kormányoldalon belüli konfliktusok ugyanakkor szélesítették, ahogyan ez a Simicska Lajos tulajdonában álló médiumok esetében történt. A tulajdonosi szerkezet mellett jelentős hatást gyakorol a média helyzetére az állami hirdetések elosztása. A kormányzati erőviszonyokat mindig is követő állami hirdetési gyakorlat 2010 előtt is befolyásolta a médiaszabadságot, 2010 után az állami hirdetési gyakorlat azonban koncentráltabbá változott, jelentős támogatást nyújtva a kormánypárti sajtó számára (Czibik et al. 2013; Mérték Médiaelemző

Műhely 2014b). Az eltérő véleményeket (c) nem sújtja hatósági cenzúra, a nyilvánosságot azonban a médiatulajdonosi – gazdasági és politikai – érdekek korlátozzák, emellett az újságírók erősödő öncenzúráról számolnak be (Bertelsmann Stiftung 2016; Mong 2012). Végül az információszabadságot érintő szabályozások 2010 után szűkítették a kormányzati döntéshozatallal kapcsolatban nyilvánosság elé tárható információk körét, különösen az állami költsékre vonatkozóan.

Az alternatív információszerezéssel kapcsolatos részfeltételek közül csak a cenzúra hiányára vonatkozó tekinthető teljesültnek, míg az állami tulajdonú médiával kapcsolatos kritérium 2010 után formálisan sem teljesült, az elérhető információforrások feletti politikai befolyás pedig 2010 előtt is erős volt, és ez a következő években tovább erősödött, mivel kiterjedt a magántulajdonban lévő médiumok feletti erősödő, részben gazdasági, részben politikai kontrollra.

A *diszkrimináció tilalma* megköveteli, hogy a kulturális, etnikai, vallási, nemi kisebbségek megkülönböztetés nélkül vehessenek részt a politikai folyamatban, és valamely csoporthoz tartozás miatt abból senki se legyen kizárható, azaz ne legyen megfosztva a választójogtól. Ennek a feltételnek a magyar politikai rendszer a demokratikus átmenetet követően alapvetően megfelelt, nincs jele annak, hogy egyes csoportokat szisztematikus megkülönböztetés érne politikai tevékenységük során. Bár a nők aránya a politikai pozíciókban 1990 óta mindig is rendkívül alacsony volt (Fodor 2013, 7), a kritérium alapvetően formális előírásait önmagában ez a tény azonban nem teszi érvénytelenné.

Kiegészítő választási feltételek

A választás további – kiegészítő – feltételei szerint a választóknak valódi döntéshozó hatalommal kell rendelkezniük, és a szavazási folyamatnak sértetlennek, minden intézményi torzítástól mentesnek kell lennie. További feltétel a választói szuverenitás érvényesülése, azaz a választásnak érdeminek kell lennie, a választási folyamatnak pedig visszafordíthatatlannak abban az értelemben, hogy a választás útján betöltött pozíciókat a megválasztott személyek akadálytalanul betölthessék.

A *választói felhatalmazás* követelménye szerint a szavazók döntését nem írhatják felül olyan nem választott szereplők beavatkozásai, melyek a demokratikus döntéshozatal eredményét semmissé tennék. A hadsereg, a titkosszolgálatok, a bürokratikusság intézmények nem hozhatnak végső döntést olyan területek felett, amelyek demokratikus kontroll alá tartoznak. Ennek a kritériumnak Magyarország 1990 után mindvégig megfelelt, a végső döntést a vertikális elszámoltathatóság, a demokratikus kontroll alá rendelt hivatalnokok, testületek hozzák. Azaz nincsenek olyan, a politikai rendszer szempontjából kulcsfontosságú pozíciók, amelyek vagy közvetlenül, vagy közvetetten ne lennének alárendelve a vertikális elszámoltat-

hatóság követelményének. A pozíciókról szóló döntés nem korlátozódik az alacsonyabb hivatalokra, a pozíciók által felügyelt területek pedig a parlamentáris kormányforma kritériumainak megfelelően működnek. Azaz nem állapítható meg a normasértés például azon az alapon, hogy egyes szakpolitikai területekről, szabályozásokról nem az Országgyűlés illetékes bizottsága, hanem a kormányzati apparátus, illetve a szaktárcák helyett a miniszterelnök hoz döntést.³

A választói integritás alapkövetelménye az egy személy egy szavazat elve. A választások tisztasága ennek alapján akkor sérül, ha a választási eljárásba olyan intézményes torzítóelemek épülnek be, melyek következtében a hivatalban lévők előnybe kerülnek az ellenzékkel szemben, amikor a szavazatok mandátumokká alakulnak át. A magyar választási rendszerben 1990 után a győztes erősítő elemek épültek be annak érdekében, hogy lehetőség szerint egyértelmű parlamenti többség alakuljon, és az ország kormányozhatósága biztosított legyen. A 2010 után megváltoztatott, egyfordulósá tett rendszer a győzteskompenzáció beépítésével a többségi elemet tovább erősítette (Tóka 2014; Tóth 2015, 243–244), illetve mandátumprémiumot (Kovács–Stumpf 2014; Körösi 2015b) biztosított a győztesnek. A 2014-es választáson a Fidesznek ez kétharmados többséget hozott, emellett egyenlőtlen feltételek mellett biztosította csak a szavazás lehetőségét a külföldön élő magyar állampolgárok számára a határon túli magyarokhoz képest (Jakab 2011; Pozsár–Szentmiklósy 2014, 3–4). Utóbbiak számára könnyebbé tette a voksolást, előnyben részesítve ezzel egy olyan választói csoportot, amely nagyobb arányban támogatta a kormánypártokat, mint az ellenzéket. A választási szabályokkal kapcsolatban ugyanakkor számos kétely fogalmazódott meg a választási rendszer 2010 utáni átalakítása és az új rendszer 2014-es első próbája során. A választókerületek aránytalansága, ami az eltérő lakosságszámból következett, már 2010 előtt is probléma volt, amivel kapcsolatban az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg [22/2005. (VI. 17.) AB határozat], majd meg is semmisítette a választókerületi határokkal kapcsolatos régi rendeletet [193/2010. (XII. 8.) AB határozat]. 2010 után – a kiosztható mandátumok csökkenése miatt – elkerülhetlenné vált a választókerületi határok újrarajzolása, az új választókerületek kialakítása azonban egyértelműen felveti a *gerrymandering* (választókerület-manipuláció) gyanúját: számítások szerint 2014-ben 3-4%-kal értek többet a Fideszre leadott szavazatok (Tóth 2015, 245). A választási rendszer intézményes torzítását jelentette a győzteskompenzáció rendszerének bevezetése is, ami 6-7 mandátumot hozott a Fidesz-

³ Ezt a szempontot csak részben érinti az a 2010 után nyilvánossá vált gyakorlat, amely szerint törvényjavaslatokat nem a kormányzati apparátus, nem is törvényhozók, hanem az adott javaslatban érdekelt cégek készítettek el. Amennyiben azonban a javaslatok mögött nem lett volna kormányzati és többségi akarat, elfogadásukra nem került volna sor. Amennyiben tehát normasértésről van szó, az nem ezt a kritériumot érinti.

nek (Reiner 2014; László 2014), azaz a mandátumok 3%-a dőlt el ennek köszönhetően (Tóth 2015, 243). Végül feltehetően egy további mandátumot jelentett a Fidesz számára a határon túli magyarok szavazati jogának bevezetése. Miközben a kormánypártok többségét a 2014-es választáson egyértelműen biztosította a szavazók támogatása, a választási rendszer elemeinek megváltozása abban fontos szerepet játszott, hogy a Fidesz–KDNP a parlamenti mandátumok kétharmadát is megszerezze (László 2014).

Összességében azt nem lehet kijelenteni, hogy a 2010 után módosított választási szabályok tették lehetővé, hogy a kormánypárt 2014-ben megőrizze pozícióját. Az adott politikai és intézményes helyzetben ugyanakkor a szabályok egyértelműen a kormányon lévő politikai erőt segítették, nevezetesen a kétharmados többség újbóli megszerzésében. Nem állítható, hogy a választási rendszer módosításai következtében a választói akarat teljes mértékben felülírható, ugyanakkor a 2010 utáni módosítások sértették a szavazatok egyenlőségének követelményét.

A választói szuverenitás a szavazók döntésének sérthetetlenségére vonatkozik olyan nem demokratikus hatalommal rendelkező elemek részéről, amelyek a választás eredményétől függetlenül informális befolyást szereznek, illetve tartanak fent a kormányzat egyes területei felett. A gyámkodás jelenségének tipikus aktorai a hadsereg vagy az egyházak lehetnek. Magyarország esetében egyik sem jellemző befolyásoló tényező (Kósa–Alexa 2007, 48). A legkritikusabb példaként a választási eredmények hadsereg általi felülírását szokás említeni, azonos logika alapján határozható meg a választott tisztségviselők tényleges hatalmának korlátozottsága gazdasági érdekcsoportok befolyása által. 1990 után egyre fokozódó problémaként jelentkezett ebben az összefüggésben az intézményesülő korrupció, azaz a pártok körül tevékenykedő gazdasági háttérszereplők, oligarchák befolyása, ami a 2010-es kormányváltás után tovább erősödött (Fazekas et al. 2013; 2014). A gazdasági érdekcsoportok befolyása a törvényhozás és a szakpolitikai döntések manipulálásától (Szántó et al. 2012; Jancsics 2012) a kormányközeli vállalkozók számára kedvező közbeszerzési döntések meghozataláig (Fazekas et al. 2013, Fazekas–Tóth 2016) terjed. A szakpolitikai döntéseket, közbeszerzési pályázatokat, állami megbízásokat gyakran azoknak az érdekcsoportoknak kedvezően alakította a kormány, amelyek a kormánypártok működésének finanszírozásában megkerülhetetlen szerepet játszottak. Némileg árnyalja Wigell kritériumát, hogy más országokkal ellentétben Magyarországon inkább a pártoknak vannak oligarchái, nem pedig az oligarcháknak pártjai, tehát a választók általi számonkérhetőség erősebb korlátot jelent más országokhoz képest, ahol a viszony fordított (Innes 2014). Ugyanakkor más szereplők – külföldi hatalmak, nemzetközi szervezetek, egyházi szervezetek – a kormányzati folyamat felett nem rendelkeztek olyan befolyással, amelyet a választók ne szankcionálhattak volna.

A kritérium nem teljesül, ha a választói akarat felülírható a nem demokratikus érdekek által. A korrupció jelenléte miatt 1990 óta ez változó, de összességében fokozódó mértékben igaz Magyarországra is.

A *választás visszafordíthatatlan* akkor, ha a győztesek (a) el tudják foglalni választott pozíciójukat, (b) a vesztesek elismerik a választás eredményét és a győztesek hatalomgyakorlását, (c) a megválasztott tisztségviselőket pedig nem akadályozzák meg mandátumuk kitöltésében. Magyarországon 1990 után minden alkalommal a választás eredményének megfelelően került sor kormányalakításra, a választott pozíciók betöltése az alkotmányos előírásoknak és törvényeknek megfelelően történt, azaz nem volt olyan eset, hogy a győzteseket megakadályozták volna mandátumuk betöltésében. A választás eredményének elismerésével kapcsolatos politikai viták nem lépték túl azt a szintet, ami érdemben befolyásolta volna a választás eredményének érvényesítését.

Összességében a kritériumban foglalt részfeltételek mindegyike, így a kritérium egésze is teljesültnek minősíthető.

Kiegészítő alkotmányos feltételek

A kiegészítő alkotmányos kritériumok a végrehajtó hatalom elszámoltathatóságát, a jogállamiságot, az igazságszolgáltatás politikai befolyástól való függetlenségét, a bürokrácia integritását, politikától való autonómiáját, valamint a helyi hatalomgyakorlás, az önkormányzatok elszámoltathatóságát fogalmazzák meg.

A *végrehajtó hatalom elszámoltathatósága* 1990 után a parlamentáris kormányforma működése szerint érvényesült, azaz a választáson győztes pártok egyszerre rendelkeztek befolyással a kormány és a törvényhozás felett is. Fokozatosan erősödött ugyanakkor a kormányfői pozíció szerepe: a miniszterelnök egyre nagyobb befolyást szerzett a politikai folyamat felett (Schiemann 2004; Körösi-Hajdú–Ondré 2015), ami 2010 után más intézményekre is kiterjedt. Az olyan független, bár korábban is politikai törekvések célpontjának bizonyuló intézmények, mint a Magyar Nemzeti Bank vagy az Állami Számvevőszék a politikai zsákmány részeként nyíltan a kormánypártokból érkező személyek irányítása alá kerültek, noha befolyásszerzési kísérletek korábban is megfigyelhetők voltak. Ezenfelül a kétharmados többség birtokában a kormánypártok jelentősen korlátozták az Alkotmánybíróság hatáskörét, amely ezt követően nem vizsgálhattott közpénzügyeket érintő kérdéseket, és a testület elnökét sem a bírák, hanem immár az Országgyűlés választja (Pócsa 2015). A kormány horizontális elszámoltathatóságát szolgáló intézmények szerepe összességében jelentősen meggyengült. A hatalommegosztás intézményeiben bekövetkezett változás tekinthető a 2010 utáni berendezkedés legfontosabb vonásának, egyre több területen centralizálttá

átformálva a hatalomgyakorlást. Ez a szempont nem csupán az intézmények formális viszonyában érhető tetten, hanem abban is, hogy a kétharmados parlamenti többség – az alkotmányozás és az intézményátalakítás lehetősége – egy eleve centralizáltan irányított párt kezébe, a politikai rendszer irányítása pedig végső soron egyetlen kézbe, a miniszterelnökhöz került (Körösi-Hajdú–Ondré 2015, 42).

Ezzel a kritériummal kapcsolatban érdemi változás következett be 2010 után, azaz a végrehajtó hatalom horizontális elszámoltathatósága jelentősen gyengült.

A *jogi elszámoltathatóság, jogállamiság* követelménye magában foglalja az igazságszolgáltatás politikai viszonyoktól való függetlenségét. Bár a bíróságok formális függetlenségét a 2010 után elfogadott Alaptörvény is elismeri, a kormány számos esetben igyekezett beavatkozni a bíróságok működésébe. A bírák nyugdíjazására vonatkozó szabályozással az igazságszolgáltatás személyi összetételét törekedett befolyásolni (ezt az Európai Bíróság döntése után vissza kellett vonni), a bírósági szervezet átalakításával pedig az intézményrendszert igyekezett centralizáltabbá tenni (Körösi 2015b; Pócsa 2015; Sente 2015; Sente 2016; Venice Commission 2012a; 2012b). A kétharmados többség birtokában a Fidesz már 2010 őszén jelentősen korlátozta az Alkotmánybíróság jogkörét (Pócsa 2015, I66–I67), majd ugyancsak többségével élve – a korábbi gyakorlattal szakítva – a kormánytöbbség egyedül, saját jelöltjeivel töltötte be a testület megüresedett pozícióit (Sente 2015; Körösi 2015b, I04). Mindezek mellett megjegyzendő, hogy azokban az ügyekben, amelyek politikailag érzékenyek számítanak, azaz érintik a kormány és ellenzék közötti politikai versenyt, sem a rendes bíróságok, sem az Alkotmánybíróság döntései nem tekinthetők kizárólag politikailag meghatározottnak. A Fidesz–KDNP kétharmados többségének megszűnését követően a bírósági szervezetrendszer nagyobb ellenállást mutatott a kormányzati törekvésekkel szemben, például a kormány által tervezett közigazgatási bíróságok kapcsán.

A kritérium érvényesülésével kapcsolatos kétségek elsősorban az Alkotmánybíróság összetételére és hatáskörére vonatkozóan fogalmazhatók meg a 2010 utáni időszakot követően.

A *bürokrácia integritása* kritériumként azt jelenti, hogy a közigazgatásban a törvényeket hatékonyan és átláthatóan alkalmazzák, és ennek során az intézmények a pártpolitikai és partikuláris érdekektől függetlenül működnek. A közigazgatás politikai befolyástól való függetlensége soha nem valósult meg teljes mértékben 1990 után (Körösi–Tóth–Török 2003, 89). A közigazgatás átpolitizáltsága az elmúlt évtizedekben mindvégig létező probléma volt (Sente 2001; Vass 2010). A kormányváltások után rendszeresek voltak a mélyreható személyi és szervezeti átalakítások, ami jelentős részben a pártok közötti bizalmatlanság következménye volt (Bozóki–Simon 2008, I68). A politikai befolyás mellett a szélesebb értelemben vett klientelizmus (Szilágyi 2015) is jelen volt a bürokráciában. A jog előtti egyenlőség így nem tekinthető sértetlennek egyes gazdasági, politikai előjogok

érvényesítése miatt. A bürokrácia integritását gyengítette a közigazgatásban tapasztalható, annak nem csupán az alsó szintjeit érintő korrupció is (Kósa–Alexa 2007; Jancsics–Jávör 2012; Fazekas et al. 2013; Innes 2014; Fazekas–Tóth 2016).

Összességében a bürokrácia integritását mind a 2010 előtti, mind az azt követő időszakban két tényező gyengítette különösen jelentős mértékben. A politikai befolyás mellett a korrupció is érdemben sértette a kritérium érvényesülését.

A helyi hatalomgyakorlás elszámoltathatósága. E kritérium megfogalmazása szerint megköveteli, hogy az ország teljes területén valódi autoritással és legitimitással rendelkező önkormányzatok működjenek, azaz ne legyenek olyan területek, ahol nem az alkotmányos követelményeknek megfelelő, törvénytelen helyi kormányzás zajlik. Ebben a szűk értelemben az 1990-ben létrehozott önkormányzati rendszer a kritériumnak megfelel Magyarországon, hiszen nincs arra példa és bizonyíték, hogy a helyi hatalomgyakorlás tényleges irányítása olyan nem demokratikusan választott csoportok kezébe került volna, mint a hadurak vagy milíciák. Mint jelentések megállapítják, 1990 után Magyarországon a helyi hatalomgyakorlásnak az állammal szemben nem volt érdemi riválisa (Bertelsmann Stiftung 2016, 5, valamint lásd a korábbi évekkel kapcsolatban Bertelsmann Stiftung 2003; 2006; 2009; 2012; 2014). Kivételként megemlíthetők a Jobbik által működtetett Magyar Gárda helyi – a kezdeményezők szerint rendfenntartási célú – akciói, amelyek 2006 után váltak rendszeressé, de 2010 után fokozatosan eltűntek. A helyi hatalomgyakorlást gyengítő további tényező az önkormányzati korrupció, mely a 2010 előtti időszakban is jelen volt az ország számos pontján (Szántó et al. 2010).

Összességében a kritérium érvényesülésének szisztematikus korlátozása sem a 2010 előtti, sem az azt követő időszakban nem volt megfigyelhető.

Értékelés

Az elemzés a Wigell által meghatározott minimális választási és alkotmányos, valamint a kiegészítő választási és alkotmányos kritériumok mentén vizsgálta a magyar politikai rendszerben megfigyelhető folyamatokat. Ennek alapján összefoglalom a legfontosabb eredményeket, majd ezeket összevetem azzal a tipológiával, amelyet Erdmann írt le a demokrácia hanyatlásának különböző fokozataival kapcsolatban. Mint említettem, a fentiekben olvasható illusztratív elemzés célja nem a magyar politikai rendszer átcímkezése, pusztán azoknak a területeknek az azonosítása (a Wigell-féle kritériumok mentén), ahol a berendezkedést érintő változások összességében a demokrácia minőségének gyengülését, a hibridizációt vagy a demokratikus intézmények felbomlását eredményezhetik. A megállapításokat a 2. táblázat foglalja össze, külön kezelve a már 2010 előtt is megfigyelhető eltéréseket azoktól, amelyek a 2010-es választás után jelentkeztek.

2. táblázat

Feltételek	Kritérium	Normasértés*	
		2010 előtt	2010 után
Minimális választási feltételek	szabad választások	–	–
	tisztességes választások	–	–**
	versengő választások	–	–
	inkluzív választások	–	–
Minimális alkotmányos feltételek	szerveződés szabadsága	–	–
	véleményszabadság	–	–***
	alternatív információszerzés	–	+****
	diszkrimináció tilalma	–***	–
Kiegészítő választási feltételek	választói felhatalmazás	–	–
	választói integritás	–	+
	választói szuverenitás	+	+
	választás sértetlensége	–	–
Kiegészítő alkotmányos feltételek	végrehajtás elszámoltathatósága	–#	+
	jogi elszámoltathatóság	–	+###
	bürokrácia integritása	+	+
	önkormányzatok elszámoltathatósága	–	–

* A normasértést +, annak hiányát – jelöli.

** A médiához való hozzáférés erősödő korlátozása mellett.

*** A sajtószabadságot ért – 2010 után tovább erősödő – korlátozások mellett.

**** 2010 előtt elsősorban a közszolgálati média tekintetében, 2010 után erősödő módon a magántulajdonú médiumok esetében is.

Parlamenti vizsgálóbizottságok akadályozása, MNB kormányzati befolyásolása.

Az Alkotmánybíróság hatáskörének szűkítése, a bírák megválasztása.

Elsőként megfigyelhető, hogy a modellben meghatározott ideáltípushoz képest az alkotmányosság dimenziójában figyelhetők meg jelentős eltérések, azaz normasértések, míg a választásra vonatkozó kritériumok nagyobb arányban tekinthetők teljesültnek. Ezek összességében arra utalnak, hogy míg a hatalom vertikális elszámoltathatósága, azaz választások útján való kontrollja megvalósul, addig két választás között a kormányzati hatalom ellenőrzése jóval korlátozottabban valósulhat csak meg.

A minimális feltételek egy kivételével mind a két időszakban teljesülnek, ugyanakkor az alternatív információszerzés kulcsfeltétele tulajdonképpen a rendszerváltozás óta mindvégig sérült. Ennek oka az volt, hogy a kezdetben a közszolgálati médiára kiterjedő politikai nyomás és befolyásolás egyre inkább elérte a magántulajdonú médiumokat is, legyen szó az állami tulajdonban lévő frekvenciák elosztásáról vagy a kormányokhoz közeli üzleti körök gazdasági befolyásszerzéséről.

A kiegészítő feltételek között két további is azonosítható volt, amelyek a rendszerváltozást követően mindvégig sérültek. A választói szuverenitást elsősorban a korrupció, a politikát érintő gazdasági befolyás korlátozta, a bürokrácia integritását pedig emellett a mindvégig erős politikai beavatkozás gyengítette olyan mértékben, hogy nem beszélhetünk e kritériumok érvényesüléséről.

A 2010 után megfigyelhető változások a modell szerint három kritérium kapcsán voltak különösen jelentősek. A választási integritással kapcsolatos problémák a választási rendszer, kormánypártokat segítő módosításaiban mutatkoznak meg, míg a másik két idesorolható feltétel – a végrehajtás elszámoltathatósága, valamint a jogi elszámoltathatóság – a kormányzati hatalom horizontális, intézményrendszeren belüli ellenőrzésével, illetve korlátozásával kapcsolatosak, továbbá az Alkotmánybíróság mozgásterének szűkítésével. Ezekkel kapcsolatban érdemes megjegyezni, hogy a modell által meghatározott feltételek kifejezetten a kormánypártok által birtokolt kétharmados többség felől magyarázhatók, így érvényesülésük hosszabb távú értékeléséhez figyelembe kell majd venni a következő választások során bekövetkező változásokat, mivel a politikai erőviszonyok megváltozása alapvetően érintheti ezeknek a kritériumoknak az érvényesülését.

A legfontosabb pontokat kiemelve tehát a kritériumok közül a legmélyebben azok sérülése állapítható meg az itt használt modell alapján, amelyek a média helyzetével, valamint a kormányzati hatalom horizontális ellenőrzésével kapcsolatosak. Politikai értelemben ez a 2010 utáni időszakot tekintve magyarázható a kormánypárti hatalmi eszközök centralizációjával.

Látható az is, hogy a 2010 utáni normasértések az esetek korántsem jelentéktelen részében szorosan kapcsolódnak a 2010 előtti folyamatokhoz. Vagyis, ahol valamely kritérium nem érvényesült, ott megállapítható, hogy hosszabb távú folyamatok felerősödéséről van szó.

Mi állapítható meg ezek után Erdmann megkülönböztetését használva a magyar politikai rendszerről? Mennyiben van szó a demokratikus intézményrendszer felbomlásáról, hibridizációról, illetve a demokratikus minőség gyengüléséről?

A könnyebben megtehető elhatárolásoktól indulva kijelenthető, hogy Magyarország nem tekinthető nyílt autokráciának. Minden erre utaló közéleti vita ellenére a politikai rendszerben megvannak a választásos hatalmváltás feltételei, és az egyértelmű hatalomkoncentráció ellenére sem beszélhetünk az autokratikus rendszerekre jellemző elnyomásról. Ugyanilyen egyértelműen megállapítható az is, hogy Magyarország nem liberális vagy beágyazott demokrácia. Bár ez a fogalom a szakirodalomban fellelhető tipológiák alapján már-már idealisztikus kategóriaként működik, Wigell kritériumainak alkalmazása rámutatott, hogy számos olyan normasértés figyelhető meg, amelyek nemcsak különbözőnek mutatják a magyar politikai rendszert a liberális demokráciáktól, de határozott távolodás is megállapítható.

A modell alapján elvégzett elemzés nyomán a demokratikus minőség gyengülése számos kritériumból következően látható folyamat, amely nem 2010 után kezdődött, hanem már azt megelőzően, ami felveti azt a kérdést, hogy a rendszerváltozás után volt-e olyan pillanat, amikor a magyar politikai rendszert valóban konszolidált demokráciaként lehetett-e értékelni.

Az Erdmann által hibridizációnak nevezett folyamat azonosítása jóval összetettebb kérdés. Természetesen egy ilyen elemzés keretei között csak korlátozott következtetéseket lehet levonni, de megállapítható, hogy erre utaló jelek már 2010 előtt is megfigyelhetők voltak, noha 2010 után váltak egyértelművé a médiával kapcsolatos már említett dimenziókban, amihez kapcsolódott a választói integritás problémája, valamint a kormányzati hatalom horizontális elszámoltathatóságával kapcsolatos normasértés. Ezek összességében megfeleltethetők Erdmann hibridizációdefiníciójának, aki több dimenzió együttes változása esetén a demokratikus minőség gyengülésén túlmutató változásról beszél.

ÖSSZEFOGLALÁS

Összességében a Wigell-féle modell kritériumai mentén és Erdmann kategóriái alapján a magyar politikai rendszerben a demokratikus minőség gyengülésénél erősebb változások figyelhetők meg. Ezek egy része a 2010 előtti időszakra nyúlik vissza, további erősödésük ezt követően pedig megalapozottá teszi a hibridizáció kategóriájának alkalmazását, bár ezen a helyen a konkrét rezsimtípus meghatározására nem tettem kísérletet. A konklúzióban ugyanakkor érdemes kitérni arra, hogy milyen lehetőségei vannak a hibrid rezsimekről szóló irodalomnak, amennyiben annak szempontjait a magyar politikai rendszerben bekövetkezett változások értékelésére akarjuk felhasználni.

Nem véletlenül nevezi az irodalom szürke zónának a zárt autokráciák és a teljes értékű demokráciák közötti területet. Miközben a hibrid rezsimekben léteznek és működnek az olyan alapvető intézmények, mint a demokratikus választás, korántsem egyértelmű, hogy a hatalomszerzés és hatalomgyakorlás módjai mennyiben írják felül a formális kritériumok látszólagos teljesülését. A szakirodalomban használt kritériumok pontosan ott válnak homályosabbá, ahol már nem a hatalommegosztás formális módját, például az alkotmánybíróság jogköreit vagy a horizontális hatalommegosztás egyéb tényezőit kell vizsgálni, hanem a hatalomgyakorlás módját, a személyközi kapcsolatok jelentőségét vagy éppen a nyilvánosság számára nem látható tényezőket, mint a korrupció vagy a fel nem derített választási csalások.

Az empirikus elemzés említett nehézségeiből, mindenekelőtt a formális intézmények és a politikai gyakorlat összevetésének problémáiból, valamint az irodalomban

egyre részletesebbé váló kritériumrendszerekből következik, hogy adott pillanatban, adott politikai kontextusban szinte bármely politikai rendszer könnyedén értelmezhető hibrid rezsimként. Amikor a kritériumok részletesebbé, formalizáltabbá válnak, teljesítésük mércéje is magasabbra, sokszor teljesíthetetlen magasságokba kerül. A legszigorúbban véve a kritériumokat talán nincs is olyan ország, amelyet ne lehetne – legalább átmenetileg – hibrid rezsimként felfogni. A hibrid rezsim így egyelőre egy homályos kategória egy szürke zóna leírására.

Végül említést kell tenni egy általánosabb problémáról, ami a demokráciameléti irodalomból következik, és a harmadik hullám átmeneteihez fűzött, egyre többször túlzónak értékelt várakozásokhoz kapcsolódik. Miközben az utóbbi időben akár trendszerűnek is tűnhetnek a visszarendeződések és hibridizációs folyamatok, könnyen lehet, hogy valójában az ideális berendezkedés mint viszonyítási pont nem volt megfelelő. A harmadik hullámban túl gyorsan, túl könnyen minősítettek átmeneteket demokratizálódásnak, illetve talán túl hamar merült fel a konszolidáció kérdése. A túlzott optimizmus, valamint a nyilvánvalóan politikai-stratégiai törekvések sokszor háttérbe szorították a reális helyzetértékelést. Az elemzésből látható volt, hogy az alkalmazott modell több kritériuma már 2010 előtt sem érvényesült teljes mértékben Magyarország esetében sem, ami felveti azt a kérdést, hogy valóban csak 2010-ről kell-e határként beszélnünk, vagy inkább több szakaszra bontva lenne érdemes a későbbiekben értékelni a hazai politikai rendszert is.

A 2010 utáni változások, azok a normasértések, amelyek Wigell kritériumai alapján kimutathatók, tehát nem egy sértetlen politikai rendszert változtattak meg, nem a liberális és illiberális berendezkedés közötti dichotóm mozgásról van szó, sokkal inkább a hibridizáció eleve adott, gyengülő és felerősödő feltételeiről.

HIVATKOZOTT IRODALOM

- Ágh Attila 2015. De-Europeanization and De-Democratization Trends in ECE: From the Postmodern Democracy to the Elected Autocracy in Hungary. *Journal of Comparative Politics* 8 (2) 4–26.
- Átlátszó 2015. Kampanyköltségek átláthatósága 2014–2015-ben: a szürke ötven árnyalata. <https://atlatszo.hu/2015/06/03/kampanykoltesek-atlathatosaga-2014-2015-ben-a-szurke-otven-arnyalata/>
- Átlátszó – K-Monitor, Political Capital – Transparency International Magyarország 2015. A szegények voksa. Közmunka és a választás tisztaságának kockázatai. http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/PC-Atlatszo-TI-KM_ASzegenyekVoksaKozmunkaEsAVasztasTisztasaganakKockazatai_I502I9.pdf.
- Bajomi-Lázár, Péter 2013. The Party Colonisation of the Media: The Case of Hungary. *East European Politics & Societies* 27 (1) 69–89.
- Bánkuti et al. 2012. Vélemény Magyarország új alkotmányos rendjéről. *Fundamentum* 2012/1. 5–34.

- Bánkuti, Miklós – Halmai, Gábor – Scheppele, Kim Lane 2015. Hungary's Illiberal Turn: Disabling the Constitution. In Jon van Til – Krasztev, Peter: *The Hungarian patient. Social opposition to an illiberal democracy*. New York: Central European University Press, 37–46.
- Batory, Agnes 2010. Post-accession malaise? EU conditionality, domestic politics and anti-corruption policy in Hungary. *Global Crime*, II (2) 164–177.
- Bayer Judit 2011. Az új médiatörvény sajtószabadságot korlátozó rendelkezései. *Médiakutató* 2011. tavasz.
- Bayer József 2013. Emerging Anti-pluralism in New Democracies – the Case of Hungary. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 42 (1), 95–110.
- Bertelsmann Stiftung 2003. BTI 2003 – Hungary Country Report. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh (Bertelsmann Stiftung's Transformation Index). https://www.bti-project.org/file-admin/files/BTI/Downloads/Reports/2003/pdf/BTI_2003_Hungary.pdf
- Bertelsmann Stiftung 2006. BTI 2006 – Hungary Country Report. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh (Bertelsmann Stiftung's Transformation Index). https://www.bti-project.org/file-admin/files/BTI/Downloads/Reports/2006/pdf/BTI_2006_Hungary.pdf
- Bertelsmann Stiftung 2009. BTI 2010 – Hungary Country Report. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh (Bertelsmann Stiftung's Transformation Index). https://www.bti-project.org/file-admin/files/BTI/Downloads/Reports/2010/pdf/BTI_2010_Hungary.pdf
- Bertelsmann Stiftung 2012. BTI 2012 – Hungary Country Report. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh (Bertelsmann Stiftung's Transformation Index). https://www.bti-project.org/file-admin/files/BTI/Downloads/Reports/2012/pdf/BTI_2012_Hungary.pdf
- Bertelsmann Stiftung 2014. BTI 2014 – Hungary Country Report. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh (Bertelsmann Stiftung's Transformation Index). https://www.bti-project.org/file-admin/files/BTI/Downloads/Reports/2014/pdf/BTI_2014_Hungary.pdf
- Bertelsmann Stiftung 2016. BTI 2016 – Hungary Country Report. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh (Bertelsmann Stiftung's Transformation Index). https://www.bti-project.org/file-admin/files/BTI/Downloads/Reports/2016/pdf/BTI_2016_Hungary.pdf
- Bodacz Balázs – Kulcsár Anna 2010. Az LB szerint nincs Kubatov-ügy. *Magyar Nemzet online*, 2010.04.24. http://mno.hu/migr_I834/az_lb_szerint_nincs_kubatov-ugy-229815.
- Bos, Ellen 2013. Die ungarische Demokratie in der Krise? Veränderungen des politischen Systems in Ungarn nach drei Jahren Regierung Viktor Orbán. *Südosteuropa Mitteilungen* (3–4), 128–141.
- Bozóki András 2015. „Broken Democracy, Predatory State, and Nationalist Populism”. Jon van Til – Peter Krasztev (eds.): *The Hungarian patient. Social opposition to an illiberal democracy*. New York: Central European University Press, 3–36.
- Bozóki András 2016. Liberális autokrácia? *Élet és Irodalom* LX (10).
- Bozóki András – Simon, Eszter 2008. Formal Institutions and Informal Politics in Hungary. In Gerd Meyer (ed.): *Formal institutions and informal politics in Central and Eastern Europe. Hungary, Poland, Russia and Ukraine*. Opladen, Germany, Farmington Hills, MI: Barbara Budrich Publishers, 146–194.
- Czibik Ágnes – Ferenczi Annamária – Tóth István János 2013. Print media expenditure of government institutions and state-owned companies in Hungary, 2003–2012. Descriptive statistics and observations. Corruption Research Center Corvinus University Budapest. Budapest. http://www.crcb.eu/wp-content/uploads/2014/04/media_ah_2012_reportI_I404I7.pdf
- Csillag Tamás – Szelényi Iván 2015. Drifting from liberal democracy. Neo-conservative ideology of managed illiberal democratic capitalism in post-communist Europe. *Intersections* I (1), 18–48.
- Dahl, Robert A. 1971. *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven and London, Yale University Press.

- Dawson, Mark – Elise Muir 2013. Hungary and the Indirect Protection of EU Fundamental Rights and the Rule of Law. *German Law Journal* 14 (10).
- Doros, Judit 2016. Levadásszák a tanárokat, akik kockás inget viseltek, hiába jók, nem lehetnek igazgatók. *Népszabadság*. <http://nol.hu/belfold/tiltakoztak-nem-is-lettek-igazgatok-I628I97>
- EBESZ 1998-as, 2002-es, 2010 és 2014-es jelentései
- Erdmann, Gero 2011. Decline of Democracy: Loss of Quality, Hybridisation and Breakdown of Democracy. In Gero Erdmann, Marianne Kneuer (eds.): *Regression of democracy?* Wiesbaden: VS Verlag (Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft, Comparative Governance and Politics, Special issue 1) 21–59.
- Fazekas, Mihály – King, Lawrence Peter – Tóth, István János 2013. „Hidden Depths. The Case of Hungary” Alina Mungiu-Pippidi (ed.) *Controlling Corruption in Europe. The Anticorruption Report 1*. Barbara Budrich Publishers, Berlin – Toronto. 2013.
- Fazekas, Mihály – Tóth, István János – King, Lawrence Peter 2014. Anatomy of grand corruption: A composite corruption risk index based on objective data. Discussion paper. Institute of economics, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences, <http://econ.core.hu/file/download/mtdp/MTDPI403.pdf>.
- Fazekas, Mihály – Tóth, István János 2016. From Corruption to State Capture: A New Analytical Framework with Empirical Applications from Hungary. *Political Research Quarterly* 69 (2) 320–334.
- Fodor, Eva 2013. The Policy on Gender Equality in Hungary. Update 2013. European Parliament. Brussels. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/493017/IPOL-FEMM_NT\(2013\)493017_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/493017/IPOL-FEMM_NT(2013)493017_EN.pdf)
- Freedom House 2003. Hungary. Freedom House (Nations in Transit, 2003) <https://freedom-house.org/report/freedom-world/2003/hungary>
- Freedom House 2004. Hungary. Freedom House (Nations in Transit, 2004). <https://freedom-house.org/report/freedom-world/2004/hungary>
- Freedom House 2006. Hungary. Freedom House (Nations in Transit, 2006). <https://freedom-house.org/report/nations-transit/2006/hungary>
- Freedom House 2007. Hungary. Freedom House (Nations in Transit, 2007). <https://freedom-house.org/report/nations-transit/2007/hungary>
- Freedom House 2009. Hungary. Freedom House (Nations in Transit, 2009). <https://freedom-house.org/report/nations-transit/2009/hungary>
- Freedom House 2013. Hungary. Freedom House (Nations in Transit, 2013). <https://freedom-house.org/report/freedom-world/2013/hungary>
- Freedom House 2015. Hungary. Freedom House (Nations in Transit, 2015). https://freedom-house.org/sites/default/files/NIT2015_Hungary_0.pdf
- Greskovits Béla 2015a. The Hollowing and Backsliding of Democracy in East Central Europe. *Global Policy* 6 (1) 28–37.
- Greskovits Béla 2015b. A kapitalizmus és demokrácia törékeny egyensúlya Kelet-Közép-Európa „nagy átalakulásában”. *Politikatudományi Szemle* XXIV (3) 7–24.
- Grzymała-Busse, Anna Maria 2007. *Rebuilding Leviathan. Party competition and state exploitation in post-communist democracies*. Cambridge–New York: Cambridge University Press.
- Herman, Lise Esther 2015. Re-evaluating the post-communist success story: party elite loyalty, citizen mobilization and the erosion of Hungarian democracy. *European Political Science Review* 8 (2) 1–34.
- Horváth Attila – Soós Gábor 2015. Pártok és pártrendszer. In Körösi András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest: Osiris – MTA TK.

- Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Innes, Abby 2014. The Political Economy of State Capture in Central Europe. *Journal of Common Market Studies* 52 (1), 88–104.
- Jakab András 2011. A külföldön élő magyar állampolgárok választójoga egyenlőségének kérdése a választási törvény koncepciójában. *Pázmány Law Working Papers* 2011/38, <http://d18wh0wf8v71m4.cloudfront.net/docs/wp/2012/2011-38.pdf>.
- Jakab, András – Sonnevend, Pál 2013. Continuity with Deficiencies: The New Basic Law of Hungary. *European Constitutional Law Review* 9 (1) 102–138.
- Jancsics, David – Jávör, István 2012. Corrupt Governmental Networks. *International Public Management Journal* 15 (1) 62–99.
- Jancsics, Dávid 2012. Corruption Risks in the Visegrad Countries. Visegrad Integrity System Study. Transparency International Hungary. http://www.transparency.sk/wp-content/uploads/2012/07/visegrad_net.pdf
- Jenne, Erin K. – Cas Mudde 2012. Can Outsiders Help? *Journal of Democracy* 23 (3) 147–155.
- Joób Sándor 2016. A Klik rászállt a Miskolcon tüntető Blanka Gimnáziumra. *Index.hu*. http://index.hu/belfold/2016/02/16/a_klik_raszallt_a_miskolcon_tunteto_teleki_blank_gimnaziumra/
- Kitta Gergely 2011. A Fidesz online politikai kampánya 2010-ben. In Enyedi Zsolt – Szabó Andrea – Tardos Róbert (szerk.): *Új képlet. Választások Magyarországon, 2010*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyarországi Központja Közhasznú Alapítvány, 217–239.
- Koltay, András 2010. The Development of Freedom of the Media in a Newborn Democracy: The Hungarian Perspective. *Journal of Media Law* 2 (1), 25–41.
- Kornai, János 2015. Hungary's U-Turn: Retreating from Democracy. *Journal of Democracy* 26 (3), 34–48.
- Kovács Áron 2014. Otthon ragaszthat még plakátot az ellenzék. http://hvg.hu/itthon/20140129_kampany_plakat_tilalom_rendelet.
- Kovács, Kriszta – Tóth, Gábor Attila 2011. Hungary's Constitutional Transformation. *European Constitutional Law Review* 7 (2), 183–203.
- Kovács László Imre – Stumpf Péter Bence 2014. Az arányosságról a 2014-es parlamenti választás után. *Metszetek* 3 (3) 52–62.
- Kósa, Eszter – Alexa, Noémi (eds.) 2007. *Corruption Risks in Hungary. National Integrity System Country Study*. Berlin: Transparency International.
- Körösi András 2006. Mozgékony patthelyzet. Reform és változatlanosság között: a politikai és alkotmányos alapszerkezet változásai, 1990–2005. *Politikatudományi Szemle* XV (1) 29–67.
- Körösi András 2015a. A magyar demokrácia három szakasza és az Orbán-rezsim. In Körösi András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest: Osiris, 401–422.
- Körösi András 2015b. Alkotmányozás és Alaptörvény. In Körösi András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest: Osiris, 85–107.
- Körösi András – Tóth Csaba – Török Gábor 2003. *A magyar politikai rendszer*. Budapest: Osiris.
- Körösi András – Hajdú, András – Ondré, Péter 2015. Politikai vezetők: kormányfői karrier és teljesítmény. In Körösi András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest: Osiris, 35–58.
- Küpper, Herbert 2011. Mit Mängeln. „Ungarns neues Grundgesetz”. *Osteuropa* (12) 135–144.
- Küpper, Herbert 2012. *Ungarns Verfassung vom 25. April 2011. Einführung – Übersetzung – Materialien*. Peter Lang, Frankfurt/Main.
- László Róbert 2014. Ez kellett a kétharmadhoz. <http://www.valasztasirendszer.hu/?p=1942758>.

- László Róbert 2015. Még mindig a sötétszürke zónában – az átalakult jelöltállítási és kampányfinanszírozási rendszer. In Cserny Ákos (szerk.) *Választási dilemmák. Tanulmányok az új választási törvény novumai és első megmérettetése tárgyában*. Budapest: Nemzeti Közzolgálati Egyetem.
- Lengyel György – Ilonszki Gabriella 2012. Simulated Democracy and Pseudo-Transformational Leadership in Hungary. *Historical Social Research* 37 (1) 107–126.
- Lust, Ellen – Waldner, David 2015. Unwelcome Change: Understanding, Evaluating, and Extending Theories of Democratic Backsliding. U.S. Agency for International Development. http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PBAAD635.pdf
- Magyar Nemzet 2006. Láncszavazás a fővárosban? http://mno.hu/migr_I834/lancszavazas-a-fovarosban-50I287
- Mares, Isabela – Muntean, Aurelian 2015. *Mayors, ethnic intermediaries and party brokers: examining variation in clientelistic strategies in rural settings*. Presented at International Conference of Europeanists, Paris, July 8–10, 2015.
- Mares, Isabela – Young, Lauren 2015. *Patronage and coercion: strategies of electoral mobilization in rural Hungary*. Presented at Annual Meeting. American Political Science Association. San Francisco, CA, Sep. 4.
- Merkel, Wolfgang 2004. Embedded and defective democracies. *Democratization* II (5) 33–58.
- Mérték Médiaelemző Műhely 2014a. Sajtószabadság-index 2013. http://mertek.eu/sites/default/files/reports/a_sajoszabadsag_helyzete_2013.pdf
- Mérték Médiaelemző Műhely 2014b. Állami reklámköltség 2008–2012. http://mertek.eu/sites/default/files/reports/allami_reklamkoltes.pdf
- Mong, Attila 2012. A szabadság gyeplői. Öncenzúra a magyar sajtóban. *Élet és Irodalom* LVI (16).
- Müller, Jan-Werner 2013. Defending Democracy within the EU. *Journal of Democracy* 24 (2).
- Müller, Jan-Werner 2015. Should the EU Protect Democracy and the Rule of Law inside Member States? *European Law Journal* 21 (2) 141–160.
- Orbán Viktor 2014. Beszéd a XXV. Bálványosi Nyári Szabadegyetem és Diáktáborban. <http://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/beszedekek-publikaciok-interjuk/a-munkaalapu-alam-korszaka-kovetkezik>
- Orbán Viktor 2015. Előadás a XXVI. Bálványosi Nyári Szabadegyetem és Diáktáborban. <http://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/beszedekek-publikaciok-interjuk/orban-viktor-eloadasa-a-xxvi-balvanyosi-nyari-szabadegyetem-es-diaktaborban>
- Oroszi Babet 2013. Mesteri láncszavazás: újabb furcsaságok derültek ki a bajai választásról. 24.hu. <http://24.hu/belfold/2013/09/24/mesteri-lancszavazas-ujabb-furcsasagok-derultek-ki-a-bajai-valasztasrol/>
- OSCE, Office for Democratic Institutions and Human Rights 1998. Republic of Hungary – Parliamentary Elections, 10 and 24 May 1998. Final Report. <http://www.osce.org/odihr/elections/hungary/16212?download=true>
- OSCE, Office for Democratic Institutions and Human Rights 2002. Republic of Hungary – Parliamentary Elections, 7 and 21 April 2002. Final Report. Warsaw. <http://www.osce.org/odihr/elections/hungary/16177?download=true>
- OSCE, Office for Democratic Institutions and Human Rights 2010. Republic of Hungary – Parliamentary Elections, 11 April 2010. Final Report. Warsaw. <http://www.osce.org/odihr/elections/71075?download=true>
- OSCE, Office for Democratic Institutions and Human Rights 2014. Hungary – Parliamentary Elections, 6 April 2014. Final Report. <http://www.osce.org/odihr/elections/hungary/121098?download=true>

- Pappas, Takis S. 2014. Populist Democracies: Post-Authoritarian Greece and Post-Communist Hungary. *Government & Opposition* 49 (1) 1–23.
- Pócza Kálmán 2015. Az Alkotmánybíróság. In Körösnéyi András (szerk.) *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest: Osiris – MTA TK.
- Polyák Gábor 2011. A médiapiac szabályozása az új médiatörvényben. *Médiakutató*, http://www.mediakutato.hu/cikk/2011_01_tavasz/03_mediapiac_szabalyozasai
- Pozsár-Szentmiklósy Zoltán 2014. Alapjogok az új választójogi szabályozásban. *MTA Law Working Papers* 2014/16. http://jogtk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_I6_Pozsar-Szentmiklosy.pdf
- Reiner Roland 2014. Így működött a győzteskompenzáció http://republikon.blog.hu/2014/04/08/igy_mukodott_a_gyozteskompenzacio
- Révész Béla 2004. Dunagate I. *Beszélő* IX (12).
- Révész Béla 2005a. Dunagate II. *Beszélő* X (1).
- Révész Béla 2005b. Dunagate III. *Beszélő* X (2).
- Schedler, Andreas 2002. The Menu of Manipulation. *Journal of Democracy* 13 (2), 36–50.
- Schiemann, John W. 2004. Hungary: The Emergence of Chancellor Democracy. *The Journal of Legislative Studies* 10 (2/3) 128–141.
- Schmitter, Philippe C. 1994. Dangers and Dilemmas of Democracy. *Journal of Democracy*. 5 (2) April 57–74.
- Sedelmeier, Ulrich 2014. Anchoring Democracy from Above? The European Union and Democratic Backsliding in Hungary and Romania after Accession. *Journal of Common Market Studies* 52 (1).
- Smuk Péter 2013. Ostrom vagy felújítás alatt: a véleményszabadság új határai. *Közjogi Szemle* 2013/2. 25–34.
- Sólyom László 2004. *Pártok és érdekszervezetek az Alkotmányban*. Budapest: Rejtjel.
- Spirk József 2010. Fideszes kampánytitkokat publikált a Kuruc.info. *Index.hu*. http://index.hu/belfold/2010/valasztas/fideszes_kampanytitkokat_publikalt_a_kuruc.info/
- Spirk József – Magyar Péter 2008. Százszázalékosan a cigánysorra a pártok. *Index.hu*, <http://index.hu/belfold/rommoney03/>
- Stein-Zalai, Juliane – Gyulai, Attila 2016. From democratic pioneer to democratic backslider? A long(er) history of democratic defects in Hungary. Paper presented at the ECPR Conference, Prague, September 7–10, 2016.
- Szabó Gabriella 2014. *Kommunikáció és integráció. A magyar médiatörvények európai vitája*. Budapest: L'Harmattan.
- Szántó, Zoltán – Tóth, István János – Cserpes, Tünde 2010. Local Government Corruption in Hungary. In Bruno Dallago, Chiara Guglielmetti (eds.): *Local Economies and Global Competitiveness*. London: Palgrave Macmillan UK, 134–153.
- Szántó Zoltán – Tóth István János – Varga Szabolcs – Cserpes Tünde 2012. Gazdasági érdekcsoportok, szabályozási kudarcok, járadékvadászat és korrupció. In Szántó Zoltán – Tóth István János – Varga Szabolcs (szerk.): *A (kenő) pénz nem boldogít? Gazdaságpszichológiai és politikai gazdaságtani elemzések a magyarországi korrupcióról*. Budapest: Budapesti Corvinus Egyetem, 73–98.
- Szente Zoltán 2001. Közigazgatás és politika metszéspontján: a miniszterek és az államtitkárok rekrutációja Magyarországon, 1990–1998. *Századvég (Új folyam)* 13) 3–52.
- Szente Zoltán 2015. Az alkotmánybírák politikai orientációi Magyarországon 2010 és 2014 között. *Politikatudományi Szemle* XXIV (1) 31–57.
- Szente, Zoltán 2016. The Political Orientation of the Members of the Hungarian Constitutional Court between 2010 and 2014. *Constitutional Studies* 1 (1) 123–149.
- Szilágyi Emese 2015. Tetten érhető a politikai klientelizmus? *Közjogi Szemle* 2015/2. 31–39.

- Tóka, Gábor 2014. Constitutional Principles and Electoral Democracy in Hungary. In Ellen Bos – Kálmán Pócsa (eds.): *Verfassungsgebung in konsolidierten Demokratien. Neubeginn oder Verfall eines politischen Systems?* Baden-Baden: Nomos Verlag, 311–327.
- Tóth Csaba 2015. Választási rendszer. In Körösi András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után.* Budapest: Osiris – MTA TK.
- Tóth Zoltán 2002. Választási csalások és visszaélések. In Sándor Péter – Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2001-ről.* Budapest: DKMKA.
- Uitz, Renata 2015. Can you tell when an illiberal democracy is in the making? An appeal to comparative constitutional scholarship from Hungary. *International Journal of Constitutional Law* 13 (1) 279–300.
- Vass László 2010. A politika és a közigazgatás viszonya. *Politikatudományi Szemle* XIX (3) 65–80.
- Venice Commission 2012a. Opinion on Act CLXII of 2011 on the Legal Status and Remuneration of Judges and Act CLXI of 2011 on the Organisation and Administration of Courts of Hungary. Opinion no. 663/2012. Strasbourg. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2012\)001-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2012)001-e.aspx),
- Venice Commission 2012b. Opinion on the cardinal acts on the judiciary that were amended following the adoption of opinion CDL-AD(2012)001 ON HUNGARY. Opinion no. 683/2012. Strasbourg. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)020-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)020-e)
- Wigell, Mikael 2008. Mapping 'Hybrid Regimes': Regime Types and Concepts in Comparative Politics. *Democratization* 15 (2) 230–250.

Tóth Csaba

Választási rendszer és választások 2014-ben

Jelen tanulmány a 2014-ben lezajlott magyarországi országgyűlési választások legfontosabb jellegzetességeit tekinti át. Mivel a választásokat új választási rendszer szerint tartották, a tanulmány először a választási rendszer átalakításával foglalkozik. Az első rész a választási rendszer szabályainak változását tekinti át. A második rész e változások normatív elemeire koncentrál, kitérve arra a vitára, mennyiben tekinthető demokratikusnak, illetve igazságosnak a választási rendszer. Ezt követi a 2014-es eredmények bemutatása és elemzése. A választási rendszer jobb megértésének érdekében azt egyes elemei felől mutatjuk be: az egyéni és az országos listás ág tényleges működése kerül középpontba. A tanulmány utolsó része a pártok eredményeit taglalja, kitérve a 2010-hez képest bekövetkezett változásokra, illetve a pártok támogatottságának területi dimenzióira. Jelen tanulmány elsősorban leíró szempontból közelít a választási rendszerhez, és nagyban épít a szerző egy korábbi munkájára (Tóth 2015); az ott bemutatott adatokat itt csak szükség esetén ismételjük.

AZ ÚJ VÁLASZTÁSI RENDSZER

A 2010-es választásokat követően a kormányzó Fidesz–KDNP koalíció új választási rendszer kialakítása mellett döntött. Mint sok más alkotmányos változás, a választási rendszer átalakítása is létező problémák orvoslásának igényéből indult ki, és nem változtatta meg a választási rendszer legmeghatározóbb karaktereit. A régihez hasonlóan a 2011 decemberében elfogadott új választási rendszer is vegyes karakterű, egyéni és listás elemek kombinációjára épülő, alapvetően azonban a többségi elemeket hangsúlyozó, erős aránytalansági hajlamú rendszer. Az új szisztéma részletei azonban politikailag komoly következményekkel jártak: a többségi jelleget erőteljesebbé tették, a választókerületi határok átrajzolásával erősítették a Fidesz–KDNP pozícióit, és számos, normatív alapon megkérdőjelezhető eljárás szabályt vezettek be.

1. táblázat. A régi és az új választási rendszer összehasonlítása

	Régi választási rendszer	Új választási rendszer
Fordulók száma	Két forduló	Egy forduló
Mandátumok	386 képviselő: 176 egyéni + maximum 152 területi listás + maximum 58 országos listás	199 képviselő: 106 egyéni + 93 országos listás
Érvényességi feltétel	első fordulóban 50%+1 fő részvétele, második fordulóban nincs	nincs
Küszöb	5%	5%
Országos lista	vesztes egyéni töredékszavazatok + mandátumot nem eredményező területi listás szavazatok	pártokra közvetlenül adott szavazatok + vesztes egyéni töredékszavazatok + győzteskompenzáció
Határon túli magyarok szavazati joga	nincs	van: regisztráció alapján listákra
Nemzetiségi mandátum	nincs külön szabályozás	nemzetiségi mandátumszerzés lehetősége
Jelölés	750 ajánlószelvény egyéni jelöltenként; a listák erre épülnek; egy választó egy személyt ajánl	500 ajánlószelvény egyéni jelöltenként; a lista erre épül; egy választó több személyt ajánl

A legfontosabb változások – amelyek áttekintése az I. táblázatban található – a választási fordulók számához, valamint a mandátumok számához és belső szerkezetéhez kötődtek. Az új szabályozás egyfordulós választási rendszert hozott létre, érvényességi küszöb nélkül. Míg a korábbi szisztémában 386, az új rendszerben 199 képviselő ül a parlamentben. A 2010 előtt létező kétszavazatos, háromcsatornás rendszer helyét a kétszavazatos, kétszatornás megoldás vette át. Míg korábban a választó egyéni kerületi jelöltekre és területi listákra szavazott – az országos lista pedig a két másik ágon kialakított aránytalanságot ellensúlyozta –, addig az új rendszerben két ágon keletkeznek a szavazatok.

Az egyik szavazattal a választók egyéni képviselőjelöltek között döntenek: képviselő az lesz, aki a legtöbb szavazatot kapja. A korábbi 176-ról 106-ra csökkent az egyéni mandátumok száma, ám a lecsökkent parlamenti létszám okán az egyéni kerületek aránya nőtt: a mandátumok 53%-a dől el egyéniben. A másik szavazattal a választó a pártok országos listái között választ. Az országos listára azonban nem csak ez a szavazat érkezik: idekerülnek a töredékszavazatok, valamint a levélszavazatok is. Az összesen 93 mandátum így egyszerre funkcionál egy arányos, a pártok közötti támogatottságkülönbségeket leképező árként, valamint kompenzációs mechanizmusként.

Már a korábbi választási rendszerre is jellemző volt a magas aránytalansági tendencia, ami elsősorban abból adódott, hogy a jellemzően aránytalan eredményeket produkáló egyéni listás ágat és a mérsékelt aránytalan területi listás ágat az országos lista – az alacsony mandátumszám okán – csak kis részben kompenzálta. Ha valamelyik politikai erő megszerezte az egyéni mandátumok többségét – ahogyan ez 1990-ben, 1994-ben és 2010-ben történt –, az országos listán a „legerősebb vesztes” ugyan faraghatott hátrányából, ám ez legfeljebb mérsékelni tudta a győztes párt felülreprezentációját.

Az új választási rendszer ezt a lehetőséget is korlátozza azzal, hogy egyrészt arányaiban is kevesebb mandátumot tart fenn kompenzációs célokra, másrészt pedig bevezeti a győzteskompenzáció fogalmát. A győzteskompenzáció lényege, hogy az országos listára nemcsak azok a szavazatok kerülnek, amelyek egy adott egyéni választókerületben nem eredményeznek mandátumot, hanem azok is, amelyek a győztes számára „plusz” szavazatot jelentenek (Mécs 2015).

Az új választási rendszer a Fidesz–KDNP koalíció régi ígérletét, a határon túli magyarok szavazati jogát is tartalmazza. A „határon túli magyarok” kifejezése a magyarországi lakhellyel nem rendelkező magyar állampolgárokat takarja; praktikusán azokat, akik soha nem éltek Magyarországon. Ők regisztráció segítségével kérhetik felvételüket a választási névjegyzékbe, és ezáltal szavazhatnak a pártok listáira. A választási rendszer terminológiája e szavazatokat nevezi „levélszavazatoknak”. Ezzel szemben a magyarországi lakhellyel rendelkező, de a választás napján nem Magyarországon tartózkodó választók – jellemzően a külföldön tanuló vagy dolgozó magyar állampolgárok – nem élhetnek a levélszavazás lehetőségével: nekik személyesen kell megjelenniük a külképviseleteken.

Az új választási rendszer lehetővé teszi a nemzetiségek könnyített képviseletét az országgyűlésben (Topuzidu 2015). A választópolgárok kérhetik nemzetiségi névjegyzékbe történő felvételüket; egy választó csak egyetlen nemzetiségi névjegyzékben szerepelhet. A nemzetiségi választó ezt követően szavazhat a nemzetiségi listákra is – ám dönthet úgy is, hogy egy „rendes” országos listát támogat. A nemzetiségi listánál kettős mandátumküszöb jelenik meg: az első nemzetiségi mandátumhoz elegendő az általános mandátumszerzéshez szükséges szavazatok kb. egynegyede. A további mandátumokhoz már az országos listához általában szükséges mandátumszámokat kell alapul venni. Mindez praktikusán csak egy jól szervezett kisebbség számára biztosíthat egyetlen mandátumot – 2014-ben nem is keletkezett nemzetiségi mandátum, mert még a legtöbb szavazatot kapott német nemzetiségi lista is elmaradt a könnyített mandátumszerzést lehetővé tevő számtól.¹

¹ A nemzetiségi mandátumhoz 13 568 szavazat kellett volna; a német nemzetiségi lista 11 415 szavazatot kapott (az összes nemzetiségi lista együtt 19 543 szavazatot gyűjtött).

Az új választási rendszer a jelölési szabályokat is átalakította. A korábbi rendszerben a jelölés alapja az ajánlószevény volt, amelyből egy pártnak egyéni jelöltenként 750-et kellett megszereznie úgy, hogy egyetlen választó csak egy jelöltet ajánlhatott. Ez a szabályozás az évek múltával egyre jobban megnehezítette a jelöltállítás, főként mert a nagyobb pártok a minimálisan szükségesnél sokkal többet gyűjtöttek – így lehetetlenítve el, hogy a kisebb, korlátozottabb infrastruktúrával rendelkező pártok elindulhassanak. Az új választási rendszer lényegesen egyszerűsíti az egyéni jelöltállítás szabályait: összesen 500 ajánlószevényt kell benyújtani, ráadásul úgy, hogy a többes jelölés is lehetséges. A körzetek méretének növekedését is figyelembe véve ez a változás sokkal könnyebbé teszi a jelöltállítás. Ha egy párt országos listát is állítani kíván, ahhoz legalább 27 jelöltre van szüksége, mégpedig úgy, hogy a jelölések az ország egészéből érkezzenek: Budapestről és legalább kilenc másik megyéből. Ez praktikusán kizárja a regionális pártok megjelenését. A választási rendszer lehetőséget ad közös listák állítására is; ebben az esetben a parlamentbe kerülési küszöb – két lista esetén – 10%, több lista esetén 15%.

A VÁLASZTÁSI RENDSZERREL KAPCSOLATOS KRITIKÁK

A választási rendszer átalakítása és működése komoly normatív problémákat is felvet. A választási rendszerrel kapcsolatos kritikák analitikusan öt csoportba sorolhatók, amelyek a választási rendszer, illetve a választások lebonyolításának különböző szintjeit érintik.

I. A kritikák első csoportja összekapcsolódik a magyar demokráciát általában érő vitákkal (Győri 2014) – konkrétan azzal a kérdéssel, meddig mehet el egy, az alkotmányozó többség birtokában lévő politikai szereplő az alkotmányos szabályok megváltoztatásában. A választási rendszer kérdéséhez e probléma annyiban kapcsolódik, hogy a 2010-ben hatalomra került Fidesz–KDNP szövetség alapvetően átalakította a választási szabályokat – anélkül, hogy erről az ellenzéki pártokkal vagy a civil szervezetekkel konszenzusra törekedett volna. A létrejövő választási rendszer így nem egy széles körű konszenzuson alapuló szabályrendszer, hanem kifejezetten az alkotmányozó hatalom birtokában lévő Fidesz–KDNP pártszövetség szempontjait rögzítő normarendszer. A Fidesz–KDNP-n kívüli politikai szereplők, illetve választók szempontjából megkérdőjelezhető egy olyan választási rendszer legitimitása, amelynek kialakításában csak a kormányoldal képviselői vettek részt. Ez a kritika nemcsak a választási szabályokat, de a választási szervek működését is érinti, hiszen a legtöbb választási szervbe a kormányoldalhoz kötődő delegáltak kerültek (Szentgáli-Tóth 2015). Vagyis, miközben a választási rendszer ideális esetben egy minden szereplőt egyformán érintő keretrendszer, a magyar választási rendszer az egyik versengő fél által létrehozott szabályozás.

2. A kritikák második csoportja a választási rendszer többségi elemeinek erősödésével kapcsolatos. Már a korábbi magyar választási rendszer is képes volt rendkívül aránytalan eredményekre – különösen, ha az első és második helyezett párt közötti támogatottságkülönbség jelentős volt. A győztes párt arányossági együtthatója ritkán esett 1,3 alá (Tóth 2015), a választás egészének arányosságát mérő Loosemore–Hanby-index a brit és francia rendszerekhez hasonló aránytalanságot mutatott. Csak a kétezres évek első két választásának kiegyenlített politikai viszonyai között hozott némileg arányosabb eredményeket a választási rendszer.

Az egyéni kerületek arányának növekedése előre jelezte, hogy az aránytalanság tovább nő majd a rendszerben. Ez így is történt: a 2014-es választáson a Fidesz–KDNP a mandátumok hasonló arányát szerezte meg, mint 2010-ben – dacára annak, hogy szavazataránya közel tíz százalékponttal csökkent. Mint a 4. táblázatból látható lesz, az aránytalanság növekedése az egyéni kerületek arányának növekedése mellett főként a győzteskompenzáció jelenségéből fakadt. A Fidesz–KDNP 2014-es eredménye bemutatta, hogy az új választási rendszerben 44%-os szavazataránnyal kétharmados többség szerezhető. Az egyéni kerületek arányának növekedése elméletileg indokolható lenne azzal, hogy az eltolódás jobban kedvez a jelöltközpontú kampányoknak – ám a 2014-es választásokon a kampányperszonalizáció szintje valójában csökkenést mutatott (Papp–Zorigt 2015), még akkor is, ha az egyéniben induló jelöltek esetén a perszonalizáció általában megfigyelhető (Papp 2013).

A választás többségi jellege bármilyen pártot segíthet; ha egy következő választáson egy másik párt szerezne hasonló előnyt a szavazatokban, az egyéni kerületek túlsúlya és a győzteskompenzáció e másik párt számára jelentene mandátumtechnikai előnyt. Ezzel szemben a választási rendszer legalább két elemének megváltoztatása nem általában a győztest, hanem kifejezetten a Fidesz–KDNP-t hozta kedvezőbb helyzetbe. Az első – kisebb hatású – elem a határon túli magyarok szavazati jogára vonatkozik. A határon túli magyarok jobboldali szimpátiáját a politikai szereplők és elemzők 2010 előtt és azóta is adottnak vették; a kevés reprezentatív felmérés mindezt megerősítette. E szimpátia nem azt jelenti, hogy a határon túli magyarok egységesen a Fidesz–KDNP mögött állnának, ám azok, akiknek a magyarországi választás fontos – és ennek befolyásolása érdekében hajlandók is regisztrálni –, sokkal inkább a jobboldallal szimpatizálnak. A határon túlról érkező levélzavazatok mindezt meg is erősítették: mint a 4. táblázatból látható, e szavazatok 95%-a a Fidesz–KDNP-t támogatta.

Pontosan ezért nehéz a határon túli magyarok levélzavazási lehetőségét választástechnikailag semleges változásnak tekinteni, különösen annak fényében, hogy ezzel párhuzamosan a kormánnyal szemben vélelmezhetően kritikusabb, külföldön tartózkodó szavazók nem szavazhattak levélben. Becslések szerint

(Blaskó et al. 2014) mintegy 300-500 ezer magyarországi lakhellyel rendelkező magyar állampolgár él tartósan külföldön. Közülük mindössze 24 ezren szavaztak a külképviseleteken. E szám így is több mint háromszoros növekedést mutat a négy évvel ezelőtti szavazók számához képest, ám jól mutatja, hogy a külképviseletre történő fizikai eljutás nehézsége érdemben gátolja a választók akaratnyilvánítását.

3. Sokkal komolyabb változást jelentett a választókerületek átalakítása. A korábbi, 176 választókerületre épülő rendszerben 1990 óta egyre nagyobb eltérések alakultak ki az egyes egyéni választókerületek között, amire az Alkotmánybíróság is többször felhívta a figyelmet, kötelezve az Országgyűlést a választókerületek méretének arányosítására. Az új választási rendszer azonban nem egyszerűen csökkentette és arányosította az egyéni választókerületeket, hanem ezt a *gerrymandering* (választókerület-manipuláció) eljárásai szerint tette. A *gerrymandering* logikája, hogy a politikai szereplő saját szavazóit minél több, ellenfele szavazóit minél kevesebb körzetbe igyekezzen koncentrálni. Így az ellenfél nagyobb arányban, de kevesebb választókerületet nyer. Mivel többségi rendszerekben jellemzően kevésbé számít a győzelem mértéke, a választókerület-manipuláció az ellenfelet a „biztos kisebbség” pozíciójában tartja. A Fidesz–KDNP-többség által kialakított választókerületek pontosan ezt valósították meg: a választókerületi határok áthúzása egyértelműen a Fidesz–KDNP-nek kedvezett (Venice Commission 2012; Tóka 2014; Szigetvári et al. 2011). Különböző szimulációkra épülő mérések szerint mindez 3-4%-os előnyt is jelenthetett a kormányoldalnak; vagyis, a 2014-es szavazatokat alapul véve, ám a Fidesz–KDNP és a baloldali/Jobbik szavazatait megcserélve az így kialakított győztes ennyivel kevesebb mandátumot kaphatott volna.

4. A győzteskompenzációt leszámítva a választási rendszer átalakítása kapcsán egyetlen olyan elem sincs, ami más demokratikus választási rendszerekben ne lenne megtalálható. A rendszer egészének átalakítása azonban több elemében a Fidesz–KDNP aktuális pozíciójára való reflexiót mutat. A rendszer minden eleme a legerősebb pártot favorizálja – ezt némely elemek a „mindenkori” győztes erősítése révén, mások kifejezetten a Fidesz–KDNP számára kedvező változások életbe léptetésén keresztül teszik. E szempont fontosságát leginkább a kétfordulósról egyfordulóssá tett választási rendszer mutatja. A kétfordulós választási rendszer lehetőséget ad arra, hogy az egy politikai „oldalhoz” tartozó szereplők külön-külön megmérések magukat az első fordulóban, hogy a második fordulóba már csak egyetlen jelöltjük jusson. A 2010 után kialakult magyar pártrendszerben mindez azt jelentette volna, hogy kétfordulós rendszer esetén az egyéni körzetek többségében az első fordulóban akár 6-8 „komoly” jelölt is indulhatott volna, a második fordulóba pedig jellemzően egy fideszes, egy jobbikos és egy baloldali – jellemzően szocialista – jelölt került volna.

Az egyfordulós rendszer azonban arra kényszeríti a különböző, tágan vett politikai „oldalakat”, hogy valamilyen módon meghatározzák, kit indítanak közösen jelöltként. Ez azon szereplő számára jelent könnyítést, aki eleve egyesítette politikai oldalát. Ha egy egyfordulós választási rendszerben valaki a választókerületek többségében nyerni kíván, ahhoz minden egyéni választókerületben esélyt kell indulnia. Mivel a Fidesz támogatottsága 2010 után meglepő állandóságot mutatott, praktikusán a Fidesz legyőzése a feladata mind a baloldali, mind a jobboldali ellenzéknek. Csakhogy a baloldali ellenzék számos különböző pártban jelenik meg. Míg a kétfordulós rendszer e politikai közösségnek kedvező körülményeket teremtett az együttműködés kialakítására, az egyfordulós rendszerben azt már a választás előtt kell végrehajtania (Szedlák 2015). A választási rendszer kétfordulósról egyfordulóssá alakítása ebben az értelmezésben kifejezetten a széttagolt baloldal politikai helyzetét is figyelembe vevő változtatás. Az a tény, hogy a baloldali politika Magyarországon 2010 óta nem kis részben éppen az „összefogás” kérdéséről szól, egyenes következménye a választási rendszer egyfordulóssá tételének.

5. A kampányfinanszírozás korábban is a magyar választási eljárás egyik sokat kritizált pontja volt. A pártok 2014 előtt is többet költöttek kampányra, mint amire törvényesen joguk lett volna (pl. Liget et al. 2015, 7). 2014-ben e tekintetben a helyzet két szempontból is változott. Egyrészt, a korábbi helyzettel szemben – amikor az MSZP és a Fidesz hasonló mértékben lépte át a kampányra fordítható keretet – 2014-ben ez az egyensúly felbomlott. A Fidesz–KDNP – független civil szervezetek becslése szerint² – 2,8 milliárd forintot költött a kampányra; ez annyi, mint két erősebb ellenzéki riválisa, a baloldali összefogás – 1,6 milliárd – és a Jobbik – 1,2 milliárd – összesen. Ráadásul e tételek mellett a Civil Összefogás Fóruma 600 millió, a kormány 500 millió forintot költött. Másrészt, a változó médiakörnyezet a nem fizetett médiumokban is komoly kormányzati fölényt eredményezett, amit csak tetézett a kereskedelmi médiumokban a hirdetés tilalma, ami így aránytalanul kedvezőtlenül érintette az ellenzéki pártokat.

A választási anomáliák közé tartozott a 2014-ben életbe lépő új kampányfinanszírozási szabályozás is³ (Bedő 2015). A kormányoldal 2014-ben megemelte a választáson induló pártok támogatását – ám olyan módon tette ezt, hogy a választáson való indulás pénzügyi ösztönzöt jelenthetett olyan pártok számára is, amelyek nem elsősorban politikai célokból szerveződtek.⁴ Ezek a „bizniszpártok” ugyanis a változó kampányszabályozás okán több száz millió forinthez juthattak

² <https://atlatszo.hu/2014/04/28/parlament-valasztasok-2014-magyarorszag-a-kampanykorupcio-jobban-teljesített/>

³ http://www.valasztas.hu/hu/ovi/content/vf/vf_I8I.pdf

⁴ A választáson induló jelöltek fejenként egymillió forintot kaptak; a listát állító pártok ezenkívül az induló jelöltek számától függően 150–600 millió forintba jogosultak.

pusztán azáltal, hogy elindulnak a választásokon. Egy elemzés szerint 4,2 milliárd forint közpénzt kaptak e pártok – ám végül csak ennek kevesebb mint tizedét költötték a választási kampányra.⁵ E pártok befolyásolhatták a végeredményt is; több olyan párt is indult a választáson, amelynek neve vagy deklarált szellemisége emlékeztetett a baloldali pártokra – például az „Együtt 2014” és az „Összefogás” párt.

A fenti elemek alapján fogalmazódott meg a 2014-es választásokkal kapcsolatban több helyen is a „szabad, de nem fair” választás elképzelése; vagy egyszerűbb megfogalmazásban, az a gondolat, hogy a pálya nem volt „vízszintes” (Sebők 2014, 43). A kifejezés arra utal, hogy bár a választás szabad volt, a választási szabályok egyoldalú módosítása okán a pálya a Fidesz javára lejtett (OSCE 2014).

A 2014-ES VÁLASZTÁSOK EREDMÉNYE

A 2014-es választások a formálisan pártszövetségeként működő – valóban egy politikai szereplőként azonosítható (Ondré 2012) – Fidesz–KDNP kétharmados győzelmét hozták: a kormányoldal 133 mandátumot szerzett, ami éppen elég volt az alkotmányos többség eléréséhez. Ezt az eredményét a Fidesz–KDNP a szavazatok 44,87%-ának megszerzésével érte el. A második helyen a baloldal közös listája végzett: a 25,7% szavazatot szerző baloldal összesen 38 mandátumhoz jutott. A harmadik helyezett Jobbik 20,22%-os eredménye 23 mandátumot ért. Ezenkívül az LMP jutott még a parlamentbe: 5,34%-os eredménye 5 mandátumot jelentett az ökopártnak. A parlamentbe jutáshoz szükséges 5%-os küszöböt el nem érő pártok összesen a szavazatok 4%-át szerezték.

A választási eredmények a mandátumok szintjén szinte reprodukálták a 2010-es eredményeket – dacára annak, hogy a szavazatarányok négy év alatt érdemben átalakultak. A Fidesz–KDNP 7,48 százalékponttal kevesebb szavazatot szerzett 2014-ben, mint tette ezt négy évvel ezelőtt. E szavazatarány-csökkenés azonban alig jelent meg a mandátumarányok tekintetében: a kormányoldal csak 1 százalékponttal kevesebb mandátumot kapott. Mindez a választási rendszer átalakításának volt a következménye: az egyéni kerületek arányának növelése és a győzteskompenzáció oda vezetett, hogy a kormányoldal szavazatvesztése nem jelent meg érdemi mandátumvesztésként.

A baloldal és a Jobbik egyaránt jobb eredményt ért el 2014-ben, mint négy évvel korábban – ám e szavazatokban elért javulás mandátumarányban csak korlátozottan tükröződött vissza. A baloldali összefogás 6,4%-kal ért el jobb eredményt, mint a szocialisták 2010-ben önállóan; ez a növekedés azonban a mandátumokban csak 3,9%-os erősödést jelentett. A választási rendszer átalakításának

⁵ <http://www.valasztasirendszer.hu/?p=1943161>

2. táblázat. Választási eredmények: 2010–2014

	Szavazatarány (%)		Változás	Mandátumok száma		Mandátumok aránya		Változás
	2010	2014		2010	2014	2010	2014	
Fidesz–KDNP	52,73	44,87	–7,86	263	133	67,88	66,83	–1,05
Baloldal (MSZP/MSZP–Együtt–PM–DK–MLP)	19,30	25,70	+6,40	59	38	15,28	19,10	+3,90
Jobbik	16,67	20,22	+3,55	47	23	12,18	11,56	–0,54
LMP	7,48	5,34	–2,14	16	5	4,15	2,51	–1,64
Egyéb pártok	3,82	4,00	+0,18	1	0	0,26	0	–0,26

legnagyobb vesztese azonban a Jobbik lett. Dacára annak, hogy a párt több szavazatot kapott, mint 2010-ben – 3,55 százalékponttal –, a mandátumokból végül kevésbé részesült: mandátumainak aránya 0,54%-kal csökkent. Szintén csökkent az LMP mandátumaránya: a párt 1,64 százalékpontot veszített, és így már csak 2,5%-kal részesült a parlamenti mandátumokból, igaz, a párt szavazataránya is visszaesett 2010-hez képest.

Ha a mandátumok pártonkénti összetételét tekintjük (lásd a 3. táblázatot), két fontos következtetés adódik. A Fidesz–KDNP kétharmados mandátumaránya a sok egyéni győzelemből adódik – ahogyan adódott 2010-ben is. A kormányoldal támogatottságcsökkenése azonban az egyéni kerületekben megjelenik. 2010-ben a Fidesz–KDNP 173 mandátumot nyert a 176-ból, megszerezve az egyéni mandátumok 98,2%-át. Ezzel szemben 2014-ben – szinkronban a támogatottságcsökkenéssel – már „csak” az egyéni mandátumok 90,57%-át volt képes megszerezni. A Fidesz–KDNP szövetségen kívül csak a baloldal tudott egyéni mandátumot szerezni – ő viszont növelte egyéni mandátumainak arányát. A baloldali MSZP 2010-ben mindössze két helyen tudott nyerni a későbbi kormányoddallal szemben; ezzel szemben 2014-ben megszerezte a mandátumok majdnem 10%-át. Ezen egyéni mandátumok némileg javították a baloldal helyzetét arányosság szempontjából.

Ha a Fidesz–KDNP csökkenő támogatottság mellett majdnem ugyanakkora arányban szerzett mandátumokat, ám egyéni mandátumaránya csökkent, abból logikusan adódik, hogy listás mandátumaránya okozta a kétharmad fennmaradását. A választási rendszer változása ugyanis oda vezetett, hogy a listás ág szinte teljesen elvesztette kompenzációs jellegét. A vegyes választási rendszerekben az egyéni kerületi ág mellett általában azért vezetnek be listás elemeket, hogy azok az egyéni győzelmeket kompenzálják. Így működött 2010 előtt a magyar országos lista is: az országos listán jellemzően az egyéni kerületekben mandátumokat nem szerző pártok kaptak kompenzációs mandátumokat.

3. táblázat. Pártok mandátumainak forrása, 2014

	Szavazat- arány	Egyéni mandátumok száma	Egyéni mandátumok aránya	Listás mandátumok száma	Listás mandátumok aránya	Összes mandátum- szám	Összes mandátum aránya	Arányossági egyűrthető
Fidesz-KDNP	44,87	96	90,57	37	39,78	133	66,83	1,49
MSZP-Együtt-PM- DK-MLP	25,57	10	9,43	28	30,10	38	19,10	0,75
Jobbik	20,22	0	0	23	24,73	23	11,56	0,57
LMP	5,34	0	0	5	5,37	5	2,51	0,47
Egyéb	4,00	0	0	0	0	0	0	
		106		93		199		

4. táblázat. Az országos listára érkező szavazatok forrása pártokként

	Közvetlen listás szavazat		Levélzavazat		Hagyományos (vesztes) töredékszavazat		Győzteskompenzáció	
	db	%	db	%	db	%	db	%
Fidesz-KDNP	2 142 142	45,4	122 588	96,09	176 183	6,94	766 708	97,16
MSZP-Együtt-PM-DK-Liberálisok	1 289 309	27,32	1 495	1,17	1 119 320	44,06	22 374	2,84
Jobbik	1 017 550	21,56	2 926	2,29	1 000 636	39,39	0	0
LMP	268 840	5,69	573	0,44	244 191	9,61	0	0
Összesen (db)	4 717 841		127 582		2 540 330		789 082	
Összesen (%)		57,71		1,56		31,08		9,56

Ezzel szemben a 2014-es választáson az országos lista nem kompenzálta, hanem reprodukálta az országos szavazatarányokat – azokat csak pár százalékkal eltolva az egyéni vesztesek felé. Ez legtisztábban az LMP példáján látható: a párt majdnem ugyanolyan arányban részesült a listás mandátumokból, mint a szavazatokból. A Fidesz-KDNP, amely megszerezte az egyéni mandátumok 90,57%-át, emellett a listás mandátumok közel 40%-át is megkapta. A baloldal és a Jobbik csak alig szerepelt jobban a listás mandátumok tekintetében, mint amekkora szavazatarányra országosan szert tett. A választási eredmények tehát úgy alakultak ki, hogy adott volt egy rendkívüli mértékben a győztest erősítő egyéni kerületi ág, valamint egy, az országos szavazatarányokat leképező országos listás ág. Az országos lista így nem kompenzációs listaként működött: hatását tekintve jobban emlékeztetett a 2014 előtti területi listás ágra.

Mindez a lista jellegéből adódott. Az országos lista ugyanis egyben tölt be három különböző funkciót. Egyrészt, a választópolgár közvetlenül is szavaz rá. Mint a 4. táblázatból látható, 2014-ben e forrásból érkezett az országos listás voksok többsége: 57,71%-a. Az egyéni kerületi ág aránytalanságának kompenzálása mellett az országos lista hivatott a „győzteskompenzációra” is: ami a gyakorlatban nem kompenzál, hanem erősíti a győztes helyzetét. 2014-ben a lista majdnem 10%-a ilyen szavazatokból érkezett. Emellett a levélzavazatok is az országos listára érkeznek – bár ezek aránya 2014-ben elhanyagolható volt.

A 4. táblázat jól demonstrálja az országos lista e kettős jellegét. Az országos listás szavazatok két legfontosabb forrása a közvetlen országos listás szavazat és a vesztes töredékszavazat. A közvetlen listás szavazatok leképezik az országos listás eredményeket, a vesztes töredékszavazatok pedig az egyéni veszteseket kompenzálják elsősorban. Ezért kapja a legtöbb vesztes töredékszavazatot a baloldal és a Jobbik. A Fidesz erről az ágról kevés szavazatot kap, hiszen az egyéni körzeteket jellemzően ő nyerte.

Ezzel szemben a győzteskompenzáció szinte csak a Fidesznek jelentett szavazatokat, és így mandátumokat 2014-ben. A baloldal csak a győzteskompenzációs szavazatok kevesebb mint 3%-át szerezte meg, mert egyéni győzelmei sokkal kisebb arányúak voltak. A győzteskompenzációs szavazatok nagyon komoly pluszt jelentettek a Fidesznek: körülbelül hat mandátum sorsa dőlt így el. Ezzel szemben a levélzavazatok mindössze egy mandátum sorsáról döntöttek.

A választási eredmények azt mutatták, hogy a választási rendszer változásai elsősorban a Fidesznek kedveztek. Az egyéni kerületek súlyának növelése, a háttaron túli magyarok levélzavazatai és főleg a győzteskompenzáció oda vezettek, hogy a kormányoldal a jelentős támogatottságcsökkenés dacára a mandátumok terén nem kényszerült komoly visszaesést elkönyvelni. A baloldali ellenzék számára hátrányos volt a győzteskompenzáció nagy súlya – ám egyéni győzelmei révén nem vált teljesen vesztesévé a választási rendszer átalakításának. A legnagyobb

vesztesek a Jobbik és az LMP voltak. A radikális jobboldali párt növekvő támogatottsággal kevesebb mandátumhoz jutott, mint négy évvel korábban, míg az ököpárt rendkívül alacsony, 0,47-es arányossági együtthatót produkált: kevesebb mint feleannyi mandátumot szerzett mint amennyire egy tisztán arányos rendszerben igényt tarthatott volna. Más megközelítésben: a választók többsége valamelyik ellenzéki pártra szavazott – ennek dacára a Fidesz–KDNP nem egyszerűen megnyerte a választást, de kétharmados többséget is szerzett. Ez az eredmény részben a választási rendszernek tudható be, részben a pártrendszer jellege is befolyásolta.

A 2014-ES VÁLASZTÁSOK EREDMÉNYEINEK TERÜLETI MEGOSZLÁSA⁶

A pártok 2014-es választáson elért eredményei komoly területi állandóságot mutatnak: a pártok leggyengébb és legerősebb megyéi, települései, illetve egyéni választókerületi eredményei nem változtak. A pártok 2010-es és 2014-es megyei listás eredményei közötti korreláció rendkívül magas. A Republikon Intézet választás előtt készített egyéni választókerületi erősorrendje⁷ – amely a korábbi választási eredmények alapján becsülte meg, hol lesznek a leggyengébbek, illetve hol a legerősebbek az egyes pártok – pontosnak bizonyult: a baloldal által nyert tíz körzet mind a legesélyesebbnek tartott tizenöt közül került ki.

A Fidesz–KDNP hagyományosan az ország nyugati részében és általában a kisebb településeken erős, és ez a tendencia lényegileg 2014-ben sem változott meg. A kormányoldal legjobb eredményét Vas megyében, a legrosszabbat Budapesten érte el. A Dunántúl mellett a Fidesz Bács-Kiskun megyében is hagyományosan erős – ez nem változott 2014-ben sem. A kormányzó pártszövetség leggyengébb eredményeit az erősebb baloldali megyékben, illetve ott érte el, ahol a baloldal mellett a Jobbik tudott erősödni 2010-hez képest.

A párt támogatottságának változása azonban nem egyenletesen történt. Azokban a megyékben, ahol a kormányoldal magához képest már 2010-ben is gyengébb volt – Budapest, Heves, Borsod-Abaúj-Zemplén –, a visszaesés korláto-

⁶ A következő fejezetben közölt, a pártok megyei támogatottságára vonatkozó adatok a választás.hu oldal alapján készültek. A választás.hu oldal település szerinti bontásban nem közli a választási adatokat; azok a szavazóköri adatok összeadásával érhetők el. E szavazatokat összegezte a szerző által vezetett Republikon Intézet; a vonatkozó tanulmányok, illetve adatok elérhetők: http://republikon.hu/media/8178/budapest_ri.pdf (Budapest); <http://republikon.hu/elemzesek-kutatasok/telepulesi-erosorrend-megyei-jogu-varosok.aspx> (megyei jogú városok); http://republikon.hu/media/9249/10000_ri_full.pdf (10 ezer fő feletti városok) <http://republikon.hu/elemzesek-kutatasok/telepulesi-erosorrend-10-000-fo-alatti-telepulesek.aspx> (10 ezer fő alatti).

⁷ Letölthető: <http://republikon.hu/media/10043/valasztokeruletisorrend.pdf>

5. táblázat. A Fidesz–KDNP szavazatainak megyei eloszlása, 2010–2014

	2010	2014	Változás
Vas	63,00%	51,83%	–10,9%
Győr-Moson-Sopron	59,68%	51,54%	–8,1%
Bács-Kiskun	60,45%	50,21%	–10,2%
Szabolcs-Szatmár-Bereg	53,84%	46,76%	–7,1%
Tolna	58,68%	46,69%	–12,0%
Veszprém	56,79%	46,17%	–10,6%
Hajdú-Bihar	57,92%	46,03%	–11,9%
Fejér	54,16%	45,89%	–8,3%
Somogy	59,63%	44,83%	–14,8%
Pest	52,90%	44,76%	–8,1%
Zala	57,21%	44,69%	–12,5%
Békés	53,20%	43,98%	–9,2%
Nógrád	51,84%	42,91%	–8,9%
Jász-Nagykun-Szolnok	49,42%	42,35%	–7,1%
Komárom-Esztergom	51,31%	42,16%	–9,2%
Csongrád	50,72%	41,66%	–9,1%
Baranya	54,53%	40,13%	–14,4%
Heves	45,78%	39,22%	–6,6%
Borsod-Abaúj-Zemplén	45,87%	38,52%	–7,4%
Budapest	46,3%	38,50%	–7,8%

zottabb, 6–7% körüli volt. Ezzel szemben egyes dunántúli megyékben több mint 10 százalékponttal esett a kormányoldal támogatottsága. Mindez mérsékelt átrendeződést hozott a megyék sorrendjében: Szabolcs-Szatmár-Bereg megye így vált a Fidesz negyedik legerősebb megyéjévé.

A baloldal 2010-ben korábbi szavazóinak több mint felét elvesztette, és sok megyében harmadik helyre szorult a Jobbikhoz képest. 2014-re a baloldali összefogás elvesztett szavazói egy részét visszahódította. Már 2010-ben is látszott, hogy a baloldal több korábbi „bástyájában” összeomlott: jellemzően az ország keleti megyéiben veszítette el nemcsak domináns pozícióját, de gyakran második helyét is. Míg 2010 előtt a baloldal Borsod-Abaúj-Zemplén és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyékben például jellemzően jól szerepelt, e megyék 2010-ben még a baloldali megyék sorrendjében is hátul szerepeltek. A baloldal leginkább Budapesten, Komárom-Esztergom, Baranya és Csongrád megyében tudta megőrizni támogatottságát.

6. táblázat. A baloldali szavazatainak megyei eloszlása, 2010–2014

	2010	2014	Változás
Budapest	25,3%	36,75%	11,42%
Komárom-Esztergom	23,76%	28,09%	4,33%
Baranya	21,07%	27,53%	6,46%
Csongrád	20,38%	27,05%	6,67%
Pest	17,58%	25,88%	8,30%
Borsod-Abaúj-Zemplén	18,90%	24,86%	5,96%
Veszprém	18,81%	24,69%	5,88%
Somogy	19,74%	24,49%	4,75%
Nógrád	20,39%	24,35%	3,96%
Heves	21,02%	23,84%	2,82%
Fejér	17,91%	23,23%	5,32%
Békés	18,45%	23,21%	4,76%
Zala	16,85%	22,90%	6,05%
Tolna	17,88%	22,55%	4,67%
Jász-Nagykun-Szolnok	17,88%	22,04%	4,16%
Vas	16,96%	21,94%	4,98%
Győr-Moson-Sopron	16,87%	21,88%	5,01%
Szabolcs-Szatmár-Bereg	14,84%	21,00%	6,16%
Bács-Kiskun	14,62%	20,25%	5,63%
Hajdú-Bihar	14,04%	20,21%	6,17%

2014-ben is e megyék maradtak a némileg erősödő baloldali legerősebb területei. A legfontosabb változás Budapest szerepéhez kapcsolódik. Bár a baloldal korábban is itt maradt a legerősebb, a különbség 2010-ben nem volt drámai: az MSZP csak 2 százalékponttal ért el jobb eredményt a fővárosban, mint Komárom-Esztergom megyében, az agglomerációt is tartalmazó Pest megyében pedig átlagosan szerepelt. Ezzel szemben 2014-re Budapest már 8 százalékponttal előzi meg a baloldali listában a következő Komárom-Esztergomot, és Pest megyében is az országos átlagot meghaladó az erősödés. Ezzel szemben például Heves vagy Nógrád megyében sokkal kevésbé tudott visszakapaszkodni a baloldali összefogás.

A három legnagyobb párt közül 2010-ben a Jobbik támogatottsága mutatta a legnagyobb területi kilengéseket. A párt egyes kelet-magyarországi megyékben 25% feletti támogatottságot tudott elérni. Nyugat-Magyarországon, illetve egyes, a baloldal számára kedvezőbb megyékben 15% körül alakult a támogatottsága. Budapesten viszont negyedik helyre szorult, az LMP mögé.

7. táblázat. A Jobbik szavazatainak megyei eloszlása, 2010–2014

	2010	2014	Változás
Budapest	12,8%	8,92%	–3,89%
Csongrád	7,66%	6,68%	–0,98%
Baranya	8,90%	6,21%	–2,69%
Pest	8,35%	6,12%	–2,23%
Győr-Moson-Sopron	6,32%	5,50%	–0,82%
Komárom-Esztergom	8,37%	5,46%	–2,91%
Vas	6,37%	5%	–1,20%
Fejér	6,96%	5,02%	–1,94%
Veszprém	7,15%	4,92%	–2,23%
Bács-Kiskun	5,58%	4,56%	–1,02%
Tolna	5,45%	4,56%	–0,89%
Zala	5,80%	4,39%	–1,41%
Hajdú-Bihar	5,05%	4,38%	–0,67%
Békés	5,21%	4,21%	–1,00%
Somogy	6,39%	4,06%	–2,33%
Jász-Nagykun-Szolnok	5,65%	3,44%	–2,21%
Heves	6,04%	3,42%	–2,62%
Nógrád	5,57%	3,10%	–2,47%
Borsod-Abaúj-Zemplén	4,20%	2,91%	–1,29%
Szabolcs-Szatmár-Bereg	2,86%	2,44%	–0,42%

2014-re a Jobbik támogatottsága – szinkronban néppártosodási törekvéseivel – némileg kiegyenlítődött, ám a területi megoszlás mintázata megmaradt, inkább csak a különbségek mérséklődtek. A párt Heves, Borsod-Abaúj-Zemplén és Jász-Nagykun-Szolnok megyékben volt a legerősebb 2010-ben és 2014-ben is – a leggyengébb pedig Budapesten. A párt legerősebb öt megyéje 2014-ben is Kelet-Magyarországon, a leggyengébb öt Nyugat-Magyarországon volt. A változások mértéke azonban Nyugat-Magyarországon erősebb volt. Zala megyében majdnem 8%-ot erősödött a párt, míg Baranya, Tolna és Komárom-Esztergom megyében is közel 7%-kal produkált jobb eredményt a Jobbik 2014-ben. Budapesten a párt támogatottsága alig változott, még élesebbé téve a különbséget a Jobbik szempontjából Budapest és a vidék között. A baloldal és a Jobbik viszonyát tekintve pedig az látszik, hogy a kelet-magyarországi megyékben továbbra is a Jobbik, míg Nyugat-Magyarországon jellemzően a baloldal ért el második helyet a Fidesz mögött.

Az LMP 2012-es szakadása, és ezzel együtt a párt baloldali jellegének oldódása nem járt a szavazótábor területi megoszlásának komoly átalakulásával; egyes várakozásokkal szemben nem vált „vidékibbé” az LMP. Az ökopárt 2014-ben is a fővárosban szerepelt a legjobban – igaz, 4 százalékponttal csökkent a támogatottsága, aminek következtében Budapesten is a Jobbik mögé szorult. Budapesten kívül Baranyában és Komárom-Esztergom megyében csökkent leginkább a párt szavazatainak száma – míg például Csongrád megyében alig 1 százalékponttal lett gyengébb az LMP. Leggyengébb eredményeit a Lehet Más a Politika 2014-ben is a szegényebb kelet-magyarországi megyékben hozta: Szabolcs-Szatmár-Bereg, Borsod-Abaúj-Zemplén és Nógrád voltak a legrosszabbul teljesítő megyéi. A párt gyengülését plasztikusan jelzi, hogy míg 2010-ben csak két olyan megye volt, ahol az LMP nem érte volna el a bejutási küszöböt, 2014-ben már a megyék többsége – 12 – ebbe a kategóriába tartozott.

Ha nem pártok, hanem településtípusok felől közelítünk a választási eredményekhez, komoly különbséget látunk az egyik oldalon Budapest és a megyeszékhelyek, a másik oldalon a kisebb települések között. Budapesten a 2014-es választás a Fidesz–KDNP és a baloldal küzdelme volt: a tizennyolc fővárosi választókerületből nyolcat a baloldal, tízet a Fidesz–KDNP nyert meg. A kerületi listás eredményeket tekintve a Fidesz–KDNP legrosszabbul a XIII. kerületben, legjobban az I. kerületben szerepelt. A baloldal ennek majdnem inverzét mutatta: a XIII. kerületben 45,5%-ot, az I. kerületben 32,4%-ot szerzett. A baloldal egyes lakótelepi részeken, valamint a pesti belvárosban, míg a Fidesz a budai kerületekben érte el a legjobb eredményeit. A Jobbik budapesti eredményei komoly szóródást mutattak: egyes külső kerületekben – XV., XX., XXI., XXIII. – 15% feletti támogatottságra tett szert, míg Budán csak 6-7%-okat tudott realizálni. Mindez nem jelent érdemi változást 2010-hez képest: a Jobbik már akkor is elsősorban a külső kerületekben, illetve a belső kerületek alacsony presztízsű részein szerepelt jobban (Szabó 2013). Érdemes azonban megjegyezni: a baloldal legrosszabb budapesti kerületében is országos átlaga felett, a Jobbik legjobb kerületében is országos átlaga alatt teljesített.

Hasonlóan a baloldal volt a Fidesz kihívója a megyei jogú városok többségében. A hagyományos baloldali városokban a verseny kiegyenlítetten alakult: a baloldali összefogás csak néhány százalékkal maradt le olyan korábbi fellegettségű városokról, mint Tatabánya, Pécs vagy Dunaújváros. A megyei jogú városi szint az országosnál erősebb baloldal mellett országosnál gyengébb Fidesz–KDNP eredményt jelentett: négy olyan város volt csupán – Debrecen, Sopron, Győr, Kecskemét –, ahol a kormányoldal az átlagosnál jobban szerepelt, s itt is csak néhány százalékkal. A Jobbik ezen a szinten országos eredményét hozta. Miskolcon szerepelt messze a legjobban – itt 29%-ot kapott –, míg legrosszabb eredményét Szegeden és Szombathelyen érte el, de még e városokban is kapott 15%-ot. Az LMP Miskolc

és Salgótarján kivételével mindenütt elérte az 5%-ot; a párt legjobb eredményét Szegeden és Pécsen produkálta.

Egészen más a helyzet a kisebb városokban: a centrális pártrendszer – erős Fidesz és gyengébb, de hasonló erejű Jobbik és baloldal – leginkább ezen a települési szinten jelent meg. A tízezer főnél nagyobb, de nem megyei jogú városi rangú települések között a Fidesz egyetlen helyen ért el 30%-nál rosszabb eredményt: Kazincbarcikán, ahol 27%-ot szerzett. Ezzel szemben 16 településen 50% felett szerepelt a Fidesz–KDNP, legjobb eredményét Csornán érve el. A baloldali összefogás e településtípusban nagyjából tartani tudta országos átlagát, ám a budapestihez hasonló, kiemelkedő eredményt csak összesen öt településen tudott produkálni, a Fidesz pedig három helyen előzte meg. A kisebb városok mutattak leginkább példát hárompólusú választókerületekre: Kelet-Magyarországon az olyan városokban, mint Ózd, Gyöngyös vagy éppen Tiszaújváros, a baloldal és a Jobbik hasonló eredményt produkált. Győzni azonban a Jobbik egyetlen városban sem tudott.

Az igazán nagy különbségeket azonban a tízezer fő alatti településeken látjuk. A két jobboldali párt itt egyértelműen jobban szerepelt, mind a nagyobb, városi szinten: a Fidesz–KDNP a szavazatok 48,5%-át szerezte meg, és a települések 94%-án végzett első helyen. A Jobbik ezekről a településekről 24,4%-nyi voksot kapott, és a 3009 település 4%-án (127 hely) győzött. 146 olyan település volt, ahol a Jobbik jobban szerepelt, mint a Fidesz – voltak ugyanis olyan települések is (29 hely), ahol a Fidesz a harmadik helyre szorult a Jobbik és a baloldal mögött. A baloldali összefogás 61 kistépülésen végzett első helyen. Akadt azonban 17 olyan település is, ahol a baloldal egyetlen voksot sem szerzett, míg e települések negyedén a baloldal a harmadik helyen végzett a Jobbik mögött. Ha a 3009 kistépülésen leadott szavazatokat összesítjük, úgy a baloldali szövetség csak 19,6%-ot ért el.

Bár a választási eredmények aggregált és nem egyéni szintű adatokat szolgáltatnak a pártok támogatottságáról, néhány óvatos következtetés talán megfogalmazható a választási eredmények és a pártok kapcsolatát illetően. Egyrészt, 2014-ben a korábbinál erősebbé vált a „modernizációs” törésvonal ereje. A baloldal lényegesen jobban erősödött 2010-hez képest a nagyobb városokban és főleg Budapesten – míg egyes leszakadó térségekben szinte egyáltalán nem tudott 2010-hez képest javítani. Másrészt, a Jobbik „néppártosodása” dacára továbbra is a Fidesz–KDNP mutatja a legkiegyenlítettebb támogatottságot: a Fidesz – egy-két kivételtől eltekintve – minden régióban és minden településtípusban győzni tudott. Ezzel szemben a Jobbik Budapesten, a baloldal pedig általában a kistépüléseken nem versenyképes. Végül, ezzel összefüggésben, a centrális pártrendszer a választási eredményekben ritkán képződik le egy az egyben. A legtöbb választókerületben egyértelmű ellenfele volt a Fidesznek: Budapesten, az agglomerációban és a megyei jogú városokban a baloldal, a kisebb településeken, leszakadó térségekben a Jobbik. Hárompólusú választókerület viszonylag kevés akadt.

HIVATKOZOTT IRODALOM

- Bedő Eszter 2015. A kampányfinanszírozás szabályozásának kérdései. In Bodnár et al. 2015, 88–108.
- Blaskó Zsuzsa – Ligeti Anna Sára – Sík Endre 2014. Magyarok külföldön – Mennyien? Kik? Hol? In. Kolosi Tamás – Tóth István György: *Társadalmi Riport*. Budapest: Társi, 351–372.
- Bodnár Eszter et al. (szerk.) 2015. *Országgyűlési választások – 2014. Aktuális közjogi és politológiai kérdések*. Budapest: ELTE Bibó István Szakkollégium.
- Győri Gábor 2014. A magyar választási rendszer: állandósult változás. *Fundamentum* 2014/4. 49–54.
- Ligeti Miklós – Mucsi Gyula – Hortobágyi Emese 2015. Kampánykód. Kampányfinanszírozási tanulságok és javaslatok – a 2014. évi országgyűlési és önkormányzati választások kampányköltségeinek monitorozása. Transparency International, Magyarország; <https://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/03/Kampánykód-A-2014.-évi-országgyűlési-és-önkormányzati-választások-kampányköltségeinek-monitorozása.pdf>
- Mécs János 2015. A győzteskompenzáció alkotmányosságáról – a pozitív töredékszavazatok megítélése az egyenlő választójog tükrében. In Bodnár et al. 2015, 10–45.
- Ondré Péter 2012. Viribis Unitis? Szoros pártközi együttműködések itthon és másutt. *Politikatudományi Szemle* XXI (3) 117, 144.
- OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report 2014. Hungary – Parliamentary Elections 6 April 2014. Warsaw 2014.
- Papp Zsófia 2013. Kampány-perszonalizáció Magyarországon a képviselők szemével. Személy- és választókerület-központúság pártközpontú választási rendszerekben. *Politikatudományi Szemle* XXII (4) 37–56.
- Papp Zsófia – Zorigt Burtejin 2015. A változó választási szabályok és a változó politikai kontextus hatása a kampányperszonalizációra. Egy természetes kísérlet tanulságai. *Politikatudományi Szemle* XXIV (3) 51–74.
- Sebők Miklós 2014. Kapunyitási pánik. A választási rendszer reformjának hatása a pártok piacára 1990 és 2014 között. *Politikatudományi Szemle* XXIII (3) 21–48.
- Szabó Balázs 2013. Az új parlamenti pártok szavazóbázisának jellemzői Budapest példáján. *Politikatudományi Szemle* XXII (3) 93–116.
- Szedlák Bálint 2015. Baloldali előválasztás történeti bemutatása, az egyes szereplők döntéseinek elemzése. In Bodnár et al. 2015, 175–196.
- Szentgáli-Tóth Boldizsár Artúr 2015. Választási szervek működése, jogorvoslat. In Bodnár et al. 2015, 109–146.
- Szigetvári Viktor – Tordai Csaba – Vető Balázs 2011. Túl a demokrácián: Az új országgyűlési választási rendszer modellje (2. rész), Budapest: Haza és Haladás Blog Közpolitikai Alapítvány. http://hazaeshaladas.blog.hu/2011/11/25/tul_a_demokracian_az_uj_oraszgyulesi_valasztasi_rendszer_modellje_2_resz
- Tóka Gábor 2014. Constitutional Principles and Electoral Democracy in Hungary. http://www.personal.ceu.hu/staff/Gabor_Toka/Papers/TokaI3%20Constitutional%20Principles%20and%20Electoral%20Democracy%20in%20Hungary.pdf
- Tóth Csaba 2015. Választási rendszer. In Körösnéi András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. 230–248. Budapest: Osiris.
- Topuzidu Laura 2015. A nemzetiségek képviselete az Országgyűlésben. In Bodnár et al. 2015, 46–66.
- Venice Commission – OSCE-ODIHR [OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights] 2012. Joint Opinion on the Act on the Elections of Members of Parliament of Hungary, Strasbourg: Council of Europe.

Dobos Gábor – Papp Zsófia

Változó intézmény, változó szerepek: a magyar önkormányzati rendszer átalakulása a polgármesterek szemüvegén keresztül¹

BEVEZETŐ

2010-ben, a Fidesz–KDNP pártszövetség kétharmados országgyűlési választási győzelme nyomán – a politikai szerkezet számos más alrendszeréhez hasonlóan – a negyedszázada létrehozott, számos problémával szembenező önkormányzati rendszer átalakítására is lehetőség nyílt. Az önkormányzati reform lépései alapvetően változtatták meg a helyi szint vertikális (országos szinttel szembeni) és horizontális (önkormányzatokon belüli) hatalmi viszonyait. Az intézményi átalakításokat szemügyre véve az látható, hogy az önkormányzati választási rendszer reformja, a feladatellátás átalakítása és a közigazgatási funkciók definitív leválasztása, valamint a feladatalapú finanszírozásra való átállás következtében az önkormányzatok mozgástere erősen beszűkült, azaz a vertikális hatalommegosztás rendszerén belül betöltött pozíciójuk gyengült. Ezzel párhuzamosan a horizontális hatalmi viszonyok terén is elmozdulás figyelhető meg, az intézkedések a polgármesteri pozíció erősödését segítették elő, nemcsak az explicit jogkörbővítéssel, de a többi önkormányzati szereplővel kapcsolatos változtatásokon keresztül is.

Tanulmányunkban a hatalmi viszonyok alakulását vizsgáljuk, de nem csupán az intézményi átalakítások és jogszabályi változások bemutatásán keresztül, hanem „alulnézetből”, a polgármesterek nézőpontjából. A polgármesterek azok a szereplők, akik egyszerre tudnak képet alkotni az önkormányzatok vertikális hatalommegosztáson belüli helyzetéről és az önkormányzaton belüli, horizontális viszonyrendszert érintő változásokról. Elemzésünk fókuszában tehát a polgármesteri pozíció áll, amely a magyar helyi politikában kiemelt jelentőséggel bír. Tanulmányunkban arra a kérdésre keressük a választ, hogy az intézményrendszerben bekövetkező változások megjelennek-e a polgármesterek percepcióiban. A kérdés megválaszolás-

¹ A tanulmány (és a tanulmányban feldolgozott kutatás) az MTA TK Politikatudományi Intézetében készült.

sához egy nemzetközi kérdőíves kutatás (*Political Leaders in European Cities*) önkormányzati reform előtti (2003), illetve utáni (2015) hullámaiból származó adatainak összehasonlító elemzését végeztük el.

A tanulmány első fejezete kijelöli a magyar önkormányzati rendszernek a vertikális és horizontális viszonyai alapján meghatározott helyét a nemzetközi szakirodalomban. Ezután a helyi struktúrák átalakításának főbb jellemzőit és hatásait ismertetjük, amelyhez a reform első tapasztalatait feltáró, a helyi szint szereplőivel készített interjúkat is felhasználunk. A tanulmány harmadik részében elemezzük az online kérdőíves adatfelvétel eredményeit, különös hangsúlyt fektetve a polgármesteri feladatokra, a politika és adminisztráció kapcsolatára és a főbb aktorok egymáshoz viszonyított szerepére a helyi politika irányításában.

A HELYI POLITIKA VERTIKÁLIS ÉS HORIZONTÁLIS VISZONYAI

Az önkormányzatok a politikai rendszerek speciális elemei. A szubnacionális (helyi és közép-) szintek az államszervezet fontos részei, ugyanakkor a helyi társadalomban gyökerező önálló politikai alrendszerek is egyben. Ahhoz, hogy az önkormányzati politikát megértsük, egyszerre kell annak helyét kijelölni a vertikális hatalommegosztás (a helyi és országos szint egymáshoz való viszonya) rendszerében, és feltárni a horizontális viszonyok (a helyi szereplők egymáshoz való viszonya) által meghatározott belső működését.

A vertikális hatalommegosztás klasszikus tipológiáját adja Page és Goldsmith (1987), akik szerint e viszonyrendszer három aspektus mentén ragadható meg: (1) milyen mértékű a feladatmegosztás (azaz milyen feladatokat és funkciókat delegál a központi kormányzat helyi szintre); (2) milyen döntéshozatali kompetenciákkal rendelkezik a helyi szint; valamint (3) milyen a kommunikáció a szintek között. A szerzők mindezek alapján megkülönböztetik egymástól az *északi típusú* országokat (Nagy-Britannia, Dánia, Norvégia, Svédország), ahol a helyi szint autonómiája magas fokú, az önkormányzati rendszer erősen decentralizált, illetve a *déli típusú* országokat (Franciaország, Olaszország, Spanyolország), amelyek önkormányzatai alacsony szintű autonómiával bírnak, és kevés feladatot látnak el.

Szofisztikáltabb megkülönböztetést tesz Hesse és Sharpe (1991) tipológiája, amely a vertikális hatalmi viszonyokat három kategóriába sorolja: (1) a napóleoni hagyományokra épülő *francia modell* („Franco group”), amelyben területileg jól elkülönülő közösségek érdekeit erős önkormányzatok képviselik; (2) az *angolszász modell* („Anglo group”), amelynek jogi és politikai szempontból gyenge önkormányzatai esetében a közszolgáltatások nyújtása a hangsúlyos; (3) az *észak- és közép-európai modell* („North and Middle European group”), amelyben komoly szere-

pet kap a közszolgáltatások nyújtása, de ez erős alkotmányos státusszal és relatív magas pénzügyi függetlenséggel is párosul.

E tipológia a kelet-közép-európai rendszerváltások idején jelent meg, így nem foglalkozott az akkoriban éppen csak létrejött demokratikus államok önkormányzati rendszereivel. A későbbi összehasonlító kutatásoknak viszont, amelyek ezt a tipológiát akarták használni, szembesülnie kellett azzal a problémával, hogy az új demokráciák országainak leírására csak korlátozottan alkalmazhatók Hesse és Sharpe modelljei. A polgármestereket középpontba állító, nemzetközi kérdőíves felmérésen alapuló „The European Mayor” című kutatás első hulláma például egy negyedik modellt, a *közép-kelet-európai típus* („Central East European type”) bevezetésével igyekezett áthidalni ezt a problémát (Heinelt–Hlepas 2006). E csoportba tartozik a kutatás szerint Csehország, Lengyelország és Magyarország is. A modell országainak helyi-központi viszonyai a helyi feladatellátás és pénzügyi függetlenség terén az észak- és közép-európai csoport országaival mutatnak hasonlóságot, de a történelmi múlt és a rendszerváltás idején lezajlott radikális decentralizáció okán önálló kategóriát alkotnak (Heinelt–Hlepas 2006, 27). Magyarország tehát a tipológia szerint azon országok csoportjába tartozik, ahol az önkormányzatok pénzügyi függetlensége relatíve nagy, sokféle közszolgáltatást nyújtanak, ugyanakkor erős autonómiával bírnak.

A horizontális viszonyrendszer vizsgálata a fentiekkel szemben arra a kérdésre keresi a választ, hogy ki birtokolja a helyi hatalmat (lásd Dahl 1961). Az angolszász elitirodalom alapján a választott és hivatali elitek kapcsolatrendszerét vizsgálva háromféle válasz is adható erre a kérdésre (Józsa 2001, 427). (1) A *formális modell* szerint a helyi politikát a választott politikusok határozzák meg, így az önkormányzati működés megértéséhez azokat a formális (jogi/intézményi) viszonyokat kell ismerni, amelyek kijelölik az érintett szereplők helyét a rendszerben. (2) A *technokrata modell* szerint a hivatalnokok dominálnak a helyi szinten, mivel szakmai ismereteik alapján előnybe kerülnek a választott elittel szemben. (3) A *közös elit modell* alapján a döntéshozatali folyamat megértésének kulcsa a választott és hivatali elit interakcióinak feltárása, ugyanis a (politikai) rutinnal rendelkező választott képviselők és a szakmai ismeretek birtokában lévő hivatalnokok együtt irányítják az önkormányzatokat.

Ha az egyes országokat a legegyszerűbben szeretnénk csoportokba sorolni a helyi szintre jellemző horizontális viszonyok alapján, megkülönböztethetünk egymástól egyszemélyi vagy kettős irányítás alatt álló önkormányzatokat (Pálné 2008, 57–58). Az előbbi esetben a polgármestert általában közvetlenül választják (amely erős legitimitást biztosít számára), és a képviselő-testülettel szemben rendszerint erős döntéshozatali jogkörökkel bír. Ez a modell jellemző az Egyesült Államokra, Németország déli tartományaira és a legtöbb latin országra. A kontinentális Európa államaiban (Belgiumban, Hollandiában, a skandináv államokban) ezzel szemben

1. táblázat. Polgármesteri típusok a horizontális és a vertikális hatalommegosztás mentén (POLLEADER-tipológia)

		A vertikális hatalommegosztás típusa (Hesse–Sharpe nyomán)			
		francia modell	angolszász modell	észak- és közép- európai modell	közép- kelet- európai típus
A horizontális hatalommegosztás típusa (Mouritzen–Svara nyomán)	erős polgármester	politikai polgármester (Franciaország, Görögország, Olaszország, Portugália, Spanyolország)	végrehajtó polgármester (Anglia)	végrehajtó polgármester (Németország, Ausztria)	végrehajtó polgármester (Lengyelország, Magyarország)
	testületi vezetés		kollegiális vezető (Anglia)	kollegiális vezető (Dánia, Svédország, Ausztria)	
	kollektív vezetés	kollegiális vezető (Belgium)	kollegiális vezető (Anglia)	kollegiális vezető (Hollandia, Svájc, Németország)	kollegiális vezető (Csehország)
	testület-menedzser		reprezentatív jogokkal rendelkező polgármester (Írország)		

Forrás: Heinelt–Hlepas 2006, 34

a polgármester feladata elsősorban a végrehajtás, de az adminisztratív hivatal élén kinevezett vezető (például jegyző vagy menedzser) áll.

A magyar eset horizontális viszonyrendszereinek leírásához jól alkalmazható Mouritzen és Svara tipológiája (2002). A szerzők szintén a politikai vezetés és a végrehajtás szétválasztását emelik ki, és felteszik a kérdést: hány szereplő kezében van a végrehajtó hatalom feletti kontroll? Ez alapján a horizontális viszonyok négy modelljét különböztetik meg: (1) Az *erős polgármester modelljében* közvetlenül választott polgármester ellenőrzi a képviselő-testületet, jogilag és gyakorlatban is irányítja a végrehajtásért felelős (adminisztratív) szervezetet; (2) A *testületi vezetés modelljében* szintén megjelenik az egyszemélyes politikai vezetés, aki azonban

nem tartja teljes kontroll alatt a képviselő-testületet. Ezenkívül a végrehajtó funkciók részben a testület irányítása alatt vannak; (3) A *kollektív vezetés modelljében* a döntéshozatal központi szereplője egy választott tagokból álló végrehajtó testület, amelyet a polgármester elnököl; Végül, (4) a *testület-menedzser modellben* a polgármester elsősorban ceremoniális funkciót lát el, a végrehajtás a képviselő-testület által kijelölt hivatalvezető vagy menedzser kezében van (Mouritzen–Svara 2002, 56).

Mouritzen és Svara tipológiájára építve a korábban már említett Heinelt–Hlepas (2006) szerzőpáros tizenhét európai ország horizontális viszonyait vizsgálva helyezte el az államokat a négy modell valamelyikében. Ennek nyomán Magyarország (Olaszországgal, Lengyelországgal, Portugáliával, Spanyolországgal, Franciaországgal, Ausztriával, Görögországgal, egyes német tartományokkal és néhány angol önkormányzattal együtt) az erős polgármesteri modellbe került. A szerzők ezután Mouritzen és Svara horizontális tipológiáját ötvözik Hesse és Sharpe vertikális viszonyokra fókuszáló besorolásával², létrehozva az önkormányzati rendszerek átfogó leírására alkalmas az úgynevezett „Polleader”-tipológiát (lásd az I. táblázatot).

Magyarország Heinelt és Hlepas osztályozása szerint tehát egyrészt a vertikális viszonyrendszerben széles autonómiával és feladatellátási jogokkal, valamint viszonylag nagy pénzügyi függetlenséggel bír. Másrészt a helyi szereplők közül kiemelt jelentőségű a közvetlenül választott polgármester, aki kontrollálja a képviselő-testületet és irányítja a hivatali munkát. A következő részben azokat a 2010–2013-as intézményi változásokat tekintjük át, amelyek alapjaiban változtathatják meg a magyarországi helyi politika vertikális és horizontális viszonyrendszerét.

INTÉZMÉNYI ÁTALAKULÁSOK 2010–2013

1990-ben Magyarországon decentralizált önkormányzati rendszer jött létre, melyet a demokrácia fennmaradásának egyik biztosítékaként tartottak számon: a helyi önkormányzatok bizonyos értelemben a központi kormányzat potenciális ellensúlyát és egy autoriter rezsim kialakulásának gátját jelentették. Habár a magyarországi decentralizáció folyamata sikertörténetnek tekinthető a rendszerváltás utáni első években (Soós–Kákai 2010, 21), a kialakított intézményi struktúra nem eredményezett valóban autonóm és hatékony működést: a széles felelősséggel és „széles felelőtlenséggel” bíró önkormányzatok (Pálné 2008, 155) működése a rendszerváltás utáni húsz évben számtalan strukturális problémával szembesült (például a helyi szint fragmentáltsága, a feladatok differenciálatlansága, a szűkülő pénzügyi mozgástér stb.).

² A vertikális viszonyok osztályozása során Magyarország a korábban már említett, újonnan létrehozott „közép-kelet-európai típusba” került.

A politikai szereplők és szakértők között régóta konszenzus van arról, hogy a rendszer reformra érett (Zongor 1994, 2000; Pálné 2010; Bekényi 2012), ám az átalakítás mikéntjéről nem egyeznek a vélemények. Átfogó reformra kétharmados parlamenti támogatottság hiányában nem volt lehetőség (Torma 2006, 415), és ha a központi kormányzat (és a kormányzó pártok valamelyike) racionalizálni próbálta a kialakult struktúrát, az ellenzéki erők minden esetben azzal érveltek, hogy a beavatkozás a helyi önkormányzati autonómiát sérti. Ennek nyomán az 1990-es években az önkormányzati rendszer hatékonyabbá tételét az egymást követő kormányok elsősorban pénzügyi eszközökön keresztül próbálták elérni (például speciális támogatásokkal az önkormányzati társulások ösztönzésére).

2010-ben a Fidesz–KDNP pártszövetség földcsuszamlásszerű országgyűlési választási győzelmével és kétharmados parlamenti többségével lehetőség nyílt arra, hogy az önkormányzati rendszert alapjaiban alakítsák át.³ Az átalakítás kiterjedt a helyi politika működését alapvetően meghatározó önkormányzati választási rendszerre, az önkormányzati működés kérdéseire és az önkormányzatok horizontális viszonyrendszerére egyaránt.

Tanulmányunkban az intézményi átalakítások bemutatása során nemcsak a jogszabályi változásokból levezetett megállapításokra szorítkozunk, hanem empirikusan is vizsgáljuk a reformok gyakorlati hatását. Ebben a helyi szint kulcsszereplőivel, polgármesterekkel és a települési jegyzőkkel 2013 januárja és áprilisa között, az önkormányzati reform első tapasztalatairól készített interjúk lesznek segítségünkre. Az adatfelvétel során, félig strukturált interjúkkal arról kérdeztük az alanyokat, hogy ők mit tekintenek az önkormányzati reform legfontosabb lépéseinek és hatásainak. A kutatás egy nagyobb PhD-projekt⁴ részeként készült két (GDP-adatok alapján) átlagos gazdasági-társadalmi fejlettségűnek tekinthető megyében (Veszprém és Hajdú-Bihar). A kutatásban 2000 és 10 000 fő népességszám közötti települések szerepeltek, a településeket népesség alapján rétegzett mintavétellel választottuk ki. Veszprém megyében négy polgármesterrel és három jegyzővel, míg Hajdú-Bihar megyében öt polgármesterrel és öt jegyzővel, azaz összesen tizenhét alannal készültek interjúk. A polgármesterek közül hárman a Fidesz, ketten az MSZP színeiben, további négy fő pedig függetlenként nyert mandátumot. Az interjúk során arra kértük a megkérdezetteket, hogy előre rögzített, de nyitott kérdések alapján mondják el, mit tartanak az önkormányzati reform legfontosabb elemeinek, és a változások hogyan érintették a településüket. Az általuk elmondottakat jelen tanulmányban a jogszabályi változásokból levont következtetések illusztrálására használjuk.

³ A magyar önkormányzati reform mögött húzódó közigazgatási filozófiáról és az uralkodó nemzetközi paradigmákhoz való viszonyáról lásd Hajnal–Rosta 2016.

⁴ Az adatfelvétel a Budapesti Corvinus Egyetem TÁMOP-finanszírozású projektjének keretében készült (TÁMOP-4.2.2/B-10/I/2010-0023).

A vertikális viszonyokat érintő átalakítások

Az önkormányzati választási rendszer reformjának⁵ minden eleme, a képviselő-testületi és közgyűlési helyek csökkentése, a jelöltállítási folyamatok, illetve a mandátumkiosztás módjának átalakítása is egyértelműen többségi irányba való elmozdulást eredményezett (lásd Csörgits 2010; Dobos 2011). A mandátumszám csökkentésének következtében a nagyobb támogatottsággal rendelkező politikai szervezetek könnyebben kapnak mandátumot, míg a kisebb pártok és társadalmi szervezetek kisebb eséllyel jutnak be a képviselő-testületekbe és közgyűlésekbe. A változás iránya világosan látszik, ha például a 2010-es év reform előtti és utáni szabályok alapján számított mandátumszámait összehasonlítjuk (lásd a 2. táblázatot). A választási rendszer minden szegmensében csökkenés figyelhető meg, de míg a többségi ágakon (blokkszavazás, egyéni kerületek) átlagosan körülbelül 30%-kal csökkent a kiosztható mandátumok száma, addig az arányos ágakon a változás 50% feletti.

2. táblázat. A kiosztható mandátumok száma a 2010-es választási reform előtt és után

		Mandátum-szám a választási reform előtti szabályok szerint	Mandátum-szám a választási reform utáni szabályok szerint	Változás (%)
10 000 fő és az alatti népességű önkormányzatok	egyéni listák (blokkszavazás – többségi)	21 569	14 642	–2,1%
10 000 fő feletti népességű önkormányzatok	egyéni választókerületek („first past the post” – többségi)	2 079	1 631	–21,5%
	kompensációs listák (arányos listás)	1 415	641	–54,7%
megyei önkormányzatok (arányos listás)		835	391	–53,2%
fővárosi önkormányzat (arányos listás)		66	33	–50,0%

Megjegyzés: A mandátumok számítása Magyarország népessége (KSH, 2010) alapján történt, a 2010-es választási reform előtti és utáni választási szabályok alkalmazásával.

⁵ 2010. évi L. törvény „a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról”.

Látható, hogy a választási reformmal egyfajta centralizációs folyamat zajlott le: a választási rendszer többségi karaktere erősödött, az arányos ágak jelentősége csökkent, a kisebb politikai szervezetek számára a jelöltállítás és a mandátumszerzés is nehezebbé vált, illetve a középszint politikai szempontból közelebb került a központihoz, és eltávolodott a helyitől. A reform győztesei az országos politika pártjai, amelyek dominálni képesek az egyéni kerületi versenyt, és könnyen meg tudnak felelni a pártlistaállítási követelményeknek.

A választási reformmal párhuzamosan már 2010-ben elkezdődött a közigazgatás, valamint az *önkormányzati feladatellátás* átalakítása⁶ is. A reform több lépésben zajlott le, fő célkitűzései az állami és helyi feladatok újraosztása, illetve a költségcsökkentés voltak. Előbbi megvalósítása során a korábban az önkormányzatok által (a jegyző személyén keresztül) ellátott államigazgatási feladatokat az újonnan életre hívott 198 járási hivatalokhoz helyezték át,⁷ melyek élén a központi kormányzatnak felelős kormány megbízottak állnak. A járási hivatal vezetésének kialakítása a nagypolitika helyi térnyerését jelzi: a kormány megbízotti kinevezéshez szükséges ötéves közigazgatási tapasztalatot polgármesteri vagy országgyűlési képviselői múlttal is ki lehet váltani – így a drasztikusan csökkentett méretű Országgyűlésből számos képviselő „ejtőernyőzhetett” a helyi szintre.⁸ Habár az állami és önkormányzati feladatok szétválasztásának célja a helyi önkormányzatok tehermentesítése volt, a helyi szereplőkkel készített interjúk alapján úgy tűnik, a gyakorlatban ez nem valósult meg maradéktalanul. A reform során ugyanis csökkentették a hivatalokban maximálisan foglalkoztatható adminisztratív személyzet létszámát (a költségcsökkentés jegyében), majd az újonnan létrehozott járási hivatalok személyzetét az önkormányzatok megfelelő, magasan képzett alkalmazottaival töltötték fel. A járási hivatal által átvett feladatmennyiség és munkaerő között nagy aránytalanságot találunk, különösen a nagyobb önkormányzatoknál. Az interjúk azt mutatták, hogy hónapokkal az átalakítás után a járási hivatalok számottevő felesleges kapacitással rendelkeztek, míg a polgármesteri hivatalok adminisztrációja erősen túlterhelt volt.⁹ Tehát az intézményi átalakítások utáni helyzetben ugyan az önkormányzatoknak valóban kevesebb feladattal kell foglalkozniuk, de az ehhez szükséges erőforrások minősége és mennyisége aránytalanul nagy mértékben csökkent.

⁶ 2011. évi CLXXXIX. törvény „Magyarország helyi önkormányzatairól”.

⁷ 2012. évi XCIII. törvény „a járási hivatalok kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról”.

⁸ Heti Világgazdaság (2012): *Fideszes ejtőernyősök landoltak járási hivatalok élén*. http://hvg.hu/itthon/20121219_fideszes_kepviselok_jarasi_hivatalvezeto; letöltés dátuma: 2016. június 5.

⁹ Egy 4500 fős település polgármestere szerint, míg 2012 januárjában 856 ügyel kellett foglalkozniuk, egy évvel később ugyanebben az időszakban ez a szám 800 volt (az átalakítás és „tehermentesítés” után).

Az önkormányzati reform során a költségcsökkentési célkitűzés jegyében nemcsak a feladatellátás, de az *önkormányzati finanszírozás* módját is átalakították.¹⁰ Egyrészt, a központi támogatások esetében a korábbi normatív támogatásokról úgynevezett feladat alapú finanszírozásra álltak át, melynek lényege, hogy az önkormányzatok adott tevékenységük ellátásához a központi kormányzat által kalkulált költségeknek megfelelő összeget kapnak. Másrészt, az önkormányzatok gazdálkodását szigorú korlátok közé szorították. Eszerint az önkormányzatok éves költségvetésükben nem tervezhetnek deficitet, tehát önként vállalt feladataikat csak akkor láthatják el, ha azok nem veszélyeztetik a kötelező feladatok végrehajtását. Az önkéntes feladatokat csak saját forrásból finanszírozhatják, illetve a hitelfelvétel és kötvénykibocsátás a jövőben kormányzati jóváhagyáshoz¹¹ kötött. Ezekkel az intézkedésekkel az önkormányzatok működési mozgástere erősen beszűkült, tényleges döntéshozatali autonómiájuk, azaz a vertikális hatalommegosztás rendszerén belül betöltött pozíciójuk gyengült. Ez a kép rajzolódik ki az önkormányzati kulcsszereplőkkel készített interjúkból is. Az interjúalanyok a feladatfinanszírozás kialakítását többé-kevésbé korrektnek ítélték meg, bár néhányan megjegyezték, hogy a kormányzat alulbecsülte¹² egyes ellátandó feladatok költségigényét. Az igazi problémát azonban az jelenti, hogy a központi kormányzat elvárja az önkormányzatoktól, hogy saját bevételeikkel egészítsék ki a támogatást a kötelező feladatok ellátására is, amely adott esetben¹³ költségvetési hiány kialakulásához is vezethet. Az önkormányzatoknak tehát párhuzamosan két, egymást a gyakorlatban kizáró követelménynek kellene megfelelniük: egyrészt szűkülő forrásokból kell biztosítani a hatáskörükbe tartozó feladatok ellátását, másrészt tartani kell a költségvetési fegyelmet. Ennek csapdájában az önkormányzatok kénytelenek saját bevételeiket feláldozni, amelyek így teljesen beleolvadnak a kötelező feladatok ellátásának biztosításába – miközben az önkormányzatok

¹⁰ 2011. évi CLXXXIX. törvény „Magyarország helyi önkormányzatairól”.

¹¹ A független hitelfelvétel lehetősége nagyon korlátozott: az önkormányzatoknak csak akkor nem kell központi engedélyt kérni, ha a hitelfelvétel célja uniós fejlesztések finanszírozása, likviditási probléma kezelése vagy adósságrendezés.

¹² A támogatások kormányzati kalkulációjának anomáliáira mutat rá az a médiában 2013 júniusában megjelent eset is, ami szerint egy Csongrád megyei falu, Kükébháza összesen 3480 forint feladatfinanszírozási támogatást kapott a kormányzattól – [index.hu \(2013\): 3480 forintot kapott az államtól Kükébháza](http://index.hu/belfold/2013/06/28/haromezer_forint_allami_tamogatast_kapott_kubekhaza/). http://index.hu/belfold/2013/06/28/haromezer_forint_allami_tamogatast_kapott_kubekhaza/; letöltés dátuma: 2016. június 5.

¹³ Az egyik 4000 fős településen például a közvilágítás biztosítása éves szinten 10 millió forintba kerül. A központi kormányzat elismeri az összeg nagyságát, de tudja, hogy az önkormányzat 2,6 millió forintos iparűzésiadó-bevétellel rendelkezik, csak 7,4 millió forint támogatást ad a feladat ellátására. Az adott önkormányzatnak minisztériumi számítások szerint éves szinten 94 millió forint saját bevétel kellene az önkormányzat fenntartására szentelnie, de (a polgármester szerint) a település csak 61 millió forint saját bevétellel rendelkezik, így 33 millió forintos deficitet kell számolnia – ami az új szabályozás szerint nem megengedett.

számára kizárólag ezek a források állnak rendelkezésre ahhoz, hogy önálló fejlesztéseket hajtsanak végre, és önkéntes feladatokat vállaljanak. Ennek nyomán az önkormányzatok feladatellátási és pénzügyi mozgásterének megszűnik, mivel nem képesek az alapvető szolgáltatások biztosításán túl a helyi körülményekre szabott önkéntes szolgáltatásokat nyújtani. Egy (egyébként fideszes) polgármester szavait idézve: „Ugyanannyi a feladatunk, a pénzt lecsökkentették a felére, nincs miből pótolnunk, és azt mondja cinikusan az állam: »Ja, bocsi, nem tervezhettek hiány-nyak«”.

Az intézményi változások áttekintése és a reform első tapasztalatai egyaránt azt mutatják tehát, hogy a választási rendszer átalakítása, az önkormányzati feladatellátás és az ehhez szükséges kapacitás problémái, valamint a szigorú pénzügyi korlátok és a források csökkenése együtt az önkormányzatok vertikális hatalommegosztáson belüli szerepének csökkenését vonta maga után.

A horizontális viszonyokat érintő átalakítások

Az önkormányzati reform nem hagyta érintetlenül a *helyi szint szereplőinek* (horizontális) viszonyrendszerét sem. Az átalakítás egyértelműen erősítette a polgármester pozícióját. Az új szabályozás expliciten kimondja, hogy a polgármester határozatképességi és döntéshozatali szempontból egyaránt a képviselő-testület tagja. Az új jogszabályok közül kiemelkedik a vétőjog, amellyel a polgármester – ha az adott döntést az önkormányzat érdekeivel ellentétesnek ítéli – kezdeményezheti az adott ügy újratárgyalását.¹⁴ A polgármester önálló döntéshozatali hatalma is szélesedett: önállóan dönthet határozatképtelenség esetén a testület helyett, két ülés közötti időszakban felmerülő „halaszthatatlan ügyekben”, illetve adott értékhatárig forrásfelhasználási kérdésekben is. Ezzel az önkormányzati döntéshozatal és végrehajtás hatékonyabbá vált, és a polgármester folyamatok feletti kontrollja is növekedett. Az explicit jogkörbővítés¹⁵ mellett a többi önkormányzati szereplővel kapcsolatos változtatás is a polgármester megerősödése irányába hatott. Egyrészt a jegyző helyi önkormányzaton belüli pozíciója is megváltozott (amellett, hogy államigazgatási feladatai jelentős részben a 2013-tól felállított járási kormányhivatalokhoz kerültek): az új szabályozás szerint a képviselő-testület

¹⁴ Érdemes megjegyezni, hogy a polgármesteri vétőval visszaküldött ügyben a képviselő-testület csak minősített többséggel hozhat döntést.

¹⁵ Amennyiben a polgármesterek önkormányzaton kívüli pozícióit is tekintjük, egy lényeges ponton korlátozást is találunk: 2014 őszén változtak az összeférhetetlenség szabályai, ettől kezdve a polgármesterek nem lehetnek országgyűlési képviselők (a mandátumhalmozás jelenségéről lásd Várnagy 2012). Ez a változtatás azonban elsősorban a helyi vezetők országos politikai mozgásterét befolyásolta, a horizontális viszonyrendszerre nem volt érdemi hatással.

helyett a polgármester gyakorolja a munkáltatói jogkört a jegyző felett, 2013-tól tehát a jegyző esetében kulcsfontosságúvá vált a polgármesterhez való feltétlen lojalitás. Másrészt, míg 2010 előtt az alpolgármester csak a képviselő-testület választott tagja lehetett, a reform nyomán alpolgármestert a testületen kívülről is ki lehet nevezni. A pozícióra a polgármester is ajánlhat személyt, ha legalább egy helyettese a testület tagja. A „külsős” alpolgármester tanácskozási joggal részt vehet a képviselő-testület ülésein, de nem szavazhat. Mivel a törvény nem határozza meg expliciten, hogy mi az alpolgármester pontos feladata,¹⁶ a pozícióhoz tartozó tényleges hatalom és mozgáster mértéke az adott önkormányzaton belüli viszonyoktól függően változhat (lásd Várnagy–Dobos 2012). Az alpolgármester a polgármester irányítása alatt látja el feladatát. Összességében az intézményi változások alapján úgy tűnik, hogy a korábban is kiemelt pozícióval bíró polgármester egyszemélyi hatalma a többi szereplő rovására tovább erősödött.

Áttekintve az önkormányzati intézményrendszer átalakításának folyamatát, furcsa helyzettel szembesülhetünk. A polgármesterek ennek a helyzetnek a központi figurái: a helyi szint horizontális viszonyrendszerében hatalmuk erősödött, míg a helyi önkormányzatok szerepe a vertikális hatalommegosztáson belül jelentősen leértékelődött. Egyrészt az eddig is kiemelt szerepben lévő polgármester hatalma a reform hatására tovább erősödött, mozgásterének több olyan jogkörrel bővült, amelyek segítségével nemcsak a helyi képviselő-testületi döntések végrehajtója, de egyre inkább döntéshozója is lett. Másrészt viszont a helyi önkormányzatok mozgásterének jelentősen szűkült, adminisztratív kapacitásai csökkentek, tevékenysége pedig a pénzügyi újraszabályozás nyomán a kötelező önkormányzati feladatok ellátására korlátozódott. Tanulmányunk empirikus részében éppen ezért arra keressük a választ, hogy a fent leírt intézményi változások hogyan jelennek meg a polgármesterek saját szerepükről alkotott percepcióiban.

POLLEADER-ADATOK ÉS ELEMZÉS

Elemzésünk a *Political Leaders in European Cities (POLLEADER)* nemzetközi kutatás magyarországi adataira épül. A nemzetközi adatfelvétel két hullámban zajlott. Az első hullámra 2003-ban került sor 17 európai ország¹⁷ részvételével. A projekt fő célja az volt, hogy a kutatók betekintést nyerhessenek a polgármesterek minden-

¹⁶ „A képviselő-testület a polgármester javaslatára [...] a polgármester helyettesítésére, munkájának segítésére egy alpolgármestert [...] választ” [2011. évi CLXXXIX. törvény „Magyarország helyi önkormányzatairól” 74. § (1)].

¹⁷ Ausztria, Belgium, Csehország, Dánia, Egyesült Királyság, Franciaország, Görögország, Hollandia, Írország, Lengyelország, Magyarország, Németország, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Svájc, Svédország.

napi rutinjaiba, kapcsolataiba, és képet kapjanak az ellátandó feladatokkal kapcsolatos attitűdjeikről, valamint a helyi szintű politikai képviselet változásairól. A második hullám – részben ennek folytatásaként – a polgármesterek karrierútjában és szerepfelfogásában történt változásokat, valamint a helyi önkormányzati reformok percepcióját veszi górcső alá. A 2015-ös második adatfelvételen már 27 európai ország¹⁸ kutatói vettek részt. Mindkét adatfelvétel egy standardizált kérdőívre épült, amelyet a részt vevő országok mindegyikében a tízezer fő feletti települések polgármesteréhez juttattak el az első hullámban postai úton, a másodikban pedig online kérdőív formájában. A magyar adatfelvételt 2003-ban a Tocqueville Kutatóközpont, 2015-ben az MTA TK Politikatudományi Intézetének¹⁹ kutatói szervezték.

A kérdőíveket az első hullámban 156, a másodikban 165 polgármester kapta meg. 2003-ban 93 polgármestertől érkeztek vissza a kérdőívek, ami körülbelül 60%-os válaszadási aránynak felel meg. A második hullámban 72 megkérdezett töltötte ki a kérdőívet (44%-os válaszadási hajlandóság). Ugyan egyik minta sem tekinthető statisztikai értelemben véletlennek,²⁰ az elemzés során következtetéseink levonásánál nagyrészt a standard statisztikai tesztek eredményeire fogunk támaszkodni. Fontos megjegyezni, hogy az adatbázis nem paneljellegű, vagyis a válaszadók személye nem egyezik meg a két hullámban. Elemzésünkben tehát két keresztmetszeti adatfelvétel eredményeit hasonlítjuk össze. Az adatok segítségével arra a kérdésre keressük a választ, hogy *történtek-e változások a helyi politika vertikális és horizontális viszonyrendszereiben a két adatfelvétel között*. Ugyan a rendelkezésre álló adatok alapján nem tudjuk biztosan megmondani, hogy a változások kizárólag a korábbiakban leírt intézményi változásoknak köszönhetőek-e, a kiinduló feltételezésünk az, hogy az önkormányzati reform hatásai is megfigyelhetők a második adatfelvételi hullám eredményeiben (illetve a két adathullám eredményei közötti különbségben). A két hullám eredményeinek összehasonlítását az teszi lehetővé, hogy a második hullám kérdőívének szerkesztésénél, valamint a magyar fordítás elkészítésénél a kutatócsoport figyelembe vette a 2003-ban lekérdezett kérdőív koncepcióját és megfogalmazásait. Azokra az esetekre, amelyekben a kérdések megfogalmazásában változás történt, külön hívjuk fel az Olvasó figyelmét.

¹⁸ Belgium, Bosznia-Hercegovina, Bulgária, Csehország, Dánia, Egyesült Királyság, Észtország, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Horvátország, Lengyelország, Litvánia, Magyarország, Németország, Norvégia, Olaszország, Portugália, Románia, Spanyolország, Svájc, Svédország, Szerbia, Szlovákia, Törökország és Ukrajna.

¹⁹ A második hullám adatgyűjtésére 2015. szeptember 14. és november 15. között került sor. A kérdőív lekérdezésére a LimeSurvey online platformját használtuk. A kérdőív kiküldését követően a polgármesterek négy hullámban kaptak emlékeztető e-maileket. Ezenkívül telefonon tartottuk a kapcsolatot a kitöltőkkel és asszisztenseikkel.

²⁰ Tehát az egyes sokasági elemek mintába kerülési valószínűsége ismeretlen.

3. táblázat. A polgármesteri feladatok fontossága a két adatfelvételi hullámban

	I. hullám (2003)	2. hullám (2015)
A politika és adminisztráció valamilyen formában történő összefonódásához kapcsolódó feladatok		
A pártja, politikai szervezete programjának végrehajtása	3,32	3,51
Célok kijelölése a közigazgatási struktúra átalakításához*	3,48	3,04
A politikai és közigazgatási eljárások korrektségének biztosítása*	4,43	4,08
A munkatársak irányítása a mindennapi munkavégzés során	3,67	3,61
Egyéb feladatok		
A város képviselete a külvilág felé	4,54	4,50
A helyi szolgáltatások jó színvonalának biztosítása*	4,58	4,29
A szomszédos önkormányzatokkal való együttműködés erősítése	4,07	3,87
Új kezdeményezések felkarolása a helyi társadalomban	4,17	1,12
A település jövőképe kialakítása	4,54	4,70
A helyi polgárok segítése az önkormányzattal kapcsolatos panaszai megoldásában	4,45	4,25

Kérdés: „A polgármesteri tisztséggel nagyon sok feladat jár. Ön mennyire tartja fontosnak az alábbiakat?“, 1 – nem a polgármester feladata, 5 – rendkívül fontos

* A két hullám közötti különbség 5%-os szignifikanciaszinten szignifikáns.

A fenti előnyök mellett azonban ez az elemzési stratégia számos hátránnyal is jár. A legfontosabb, hogy a mérőeszközök kiválasztását tekintve jelentős korlátokba ütköztünk. Nyilvánvalóan csak a rendelkezésre álló kérdéseket használhattuk fel, és azokból is csak azt, amelyik mindkét hullámban szerepel.

Az elemzésben három különböző kérdéscsoport segítségével tárjuk fel a polgármester és az önkormányzati adminisztráció viszonyának alakulását. Megvizsgáljuk, hogy (1) a magyarországi polgármesterek mit tekintenek saját feladatuknak, (2) mit gondolnak arról, hogyan kéne kinéznie a polgármester és az adminisztráció viszonyának, továbbá (3) hogyan látják a teljes rendszert az összes szereplő függvényében. Míg az első két kérdés lehetővé teszi a horizontális viszonyok vizsgálatát, a harmadik betekintést nyújt a vertikális viszonyrendszerbe.

Kezdve a polgármesterek feladataival, azt kértük a válaszadóktól, hogy a 3. táblázatban felsorolt politika és adminisztráció valamilyen formában való összefonódásához kapcsolódó feladatokat értékeljék egy 5 fokú skálán aszerint, mennyire tartják őket fontosnak (1 – nem a polgármester feladata, 5 – rendkívül fontos). Az eredményekből látható, hogy a két hullám között nem történt számottevő változás, vagyis a polgármesterek feladatfelfogását leginkább a stabilitás jellemzi. A legfőbb polgármesteri feladatok mindkét mintában a „város képviselete

a külvilág felé”, „a helyi szolgáltatások jó színvonalának biztosítása”, „a település jövőképének kialakítása”, „a helyi polgárok segítése az önkormányzattal kapcsolatos panaszai megoldásában”.

A polgármesterek között abból a szempontból is egyetértés mutatkozik, hogy mit tekintenek egyáltalán polgármesteri feladatnak. A felsoroltak között mindössze három olyan feladatot találunk, amelyet kis százalékban ugyan, de nem feltétlenül sorolnának a polgármesteri feladatok közé: „a pártja, politikai szervezete programjának végrehajtása” (2003: 10,3%, 2015: 6,9%), a „célok kijelölése a közigazgatási struktúra átalakításához” (2003: 6,7%, 2015: 8,3%), valamint a „munkatársak irányítása a mindennapi munkavégzés során” (2003: 6,7%, 2015: 6,9%). Függetlenül tehát az intézményi keretektől, a polgármesterek ugyanúgy gondolkoznak saját feladataikról 2015-ben, mint 2003-ban. Miután a két adatfelvétel között több mint 10 év telt el, azt mondhatjuk, hogy a polgármesteri feladatok egyfajta univerzalitását figyelhetjük meg. A polgármesteri tevékenységek struktúrája megszilárdult.

Áttérve a politika és az adminisztráció valamilyen formában történő összefonódásához kapcsolódó feladatokra, a fentebb leírtakból tudjuk, hogy ezekből kettőt a polgármesterek egy része nem is tekint polgármesteri feladatnak. A többi feladatról pedig elmondható, hogy relatív fontosságukat tekintve inkább a lista végén helyezkednek el. A magyarországi polgármesterek tehát úgy érzik, hogy azok a feladatok, amelyek a politika és az igazgatás egymáshoz való közelítésére irányulnak, nem tartoznak a legfontosabbak közé. A politika és a közigazgatás szétválasztására irányuló jogalkotói szándék tehát realizálódni látszik a polgármesterek gyakorlatában.

A gyakorlat és az ideális állapot között azonban gyakran keletkezhet feszültség. Ezen ellentét feltárása céljából megkérdeztük a polgármestereket, hogy mennyire értenek egyet az alábbi állításokkal: (1) „A helyi köztisztviselőknek a lehető legnagyobb mértékben követniük kell a politikailag meghatározott célokat”, és (2) „A politikusoknak csupán a célokat és mérhető eredményeket kell kijelölniük anélkül hogy beavatkoznának a helyi köztisztviselők feladatainak végrehajtásába”. Az első kérdés tehát a politika és az adminisztráció összefonódására, míg a másik a szétválasztására vonatkozik. A válaszadóknak egy 5 fokú skálán (1–5) kellett jelezniük egyetértésüket a fenti állításokkal, ahol a magasabb értékek a növekvő egyetértést jelentik. Ezeknek hullámonkénti átlagait jeleníti meg a 4. táblázat.

Azt látjuk, hogy 2003-ban a megkérdezettek az első állítással átlagosan inkább nem értettek egyet, míg a másodikkal inkább egyetértettek,²¹ tehát az ideális állapot a polgármesterek szerint közelebb esik a politika és az adminisztráció

²¹ Az első állítás esetében az átlag kisebb, mint 3, a másodiknál pedig nagyobb, mint 3.

4. táblázat. Politika és adminisztráció szétválasztása a polgármesterek attitűdjeiben a két adatfelvételi hullámban

	I. hullám (2003)	2. hullám (2014)
A helyi köztisztviselőknek a lehető legnagyobb mértékben követniük kell a politikailag meghatározott célokat	2,51	3,35
A politikusoknak csupán a célokat és mérhető eredményeket kell kijelölniük, anélkül hogy beavatkoznának a helyi köztisztviselők feladatainak végrehajtásába	4,31	3,64

Kérdés: „Mennyiben ért egyet az alábbi állításokkal?”, 1 – egyáltalán nem ért egyet, 5 – teljesen egyetért

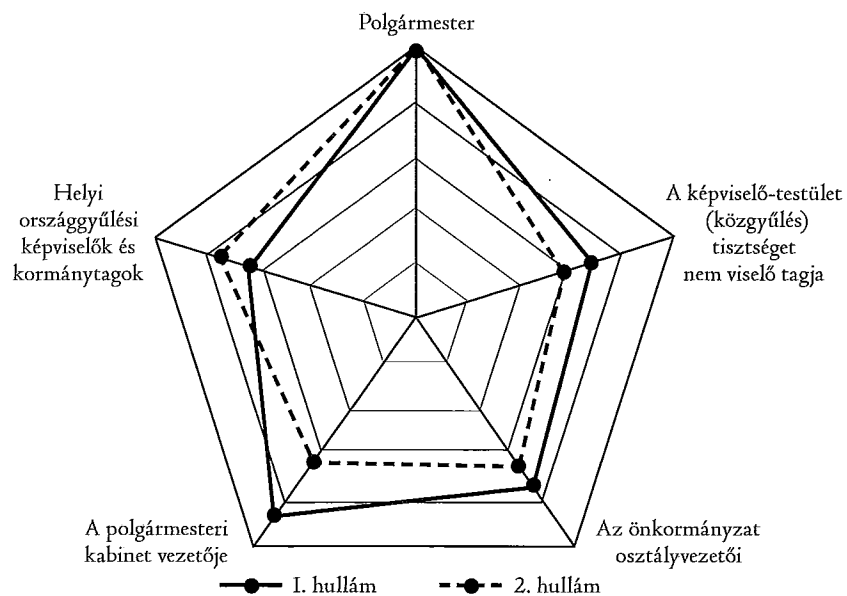
szétválasztásához, mint annak összefonódásához. Itt a feladatok és az ideális állapot összhangban van. A második hullám adatait szemlélve viszont egyértelmű változásokat láthatunk. A válaszadók inkább egyetértettek azzal, hogy a helyi köztisztviselőknek a lehető legnagyobb mértékben követniük kell a politikailag meghatározott célokat.²² Ennek első ránézésre ellentmond a második állításhoz kapcsolódó eredmény: a polgármesterek még mindig inkább egyetértettek azzal, hogy a politikusoknak csupán a célokat és mérhető eredményeket kell kijelölniük, anélkül hogy beavatkoznának a helyi köztisztviselők feladatainak végrehajtásába. Számunkra azonban itt az a fontos, hogy a második adatfelvételkor az egyetértés már kevésbé volt olyan domináns, mint az első hullámban.²³ Összefoglalva tehát, a két hullám között fontosabbá váltak a politikailag meghatározott célok, és a polgármesterek szerint már egyáltalán nem egyértelmű az, hogy ezen célok megvalósításának módjaiban nem kell beleszólniuk a politikusoknak. A polgármesterek úgy érzik, hogy egyre inkább követniük kell a saját pártjuk által kijelölt irányvonalat. Csökkent tehát a távolság politika és adminisztráció között.

A fenti két kérdés segítségével a polgármester és az adminisztráció viszonyát vizsgáltuk, tehát a hatalmi viszonyok horizontális jellegére helyeztük a hangsúlyt. A továbbiakban – amellet, hogy a horizontális struktúrákkal is foglalkozunk – olyan kérdéseket használunk, amelyek alkalmasak a vertikális viszonyok megjelenítésére is. Azt kértük a polgármesterektől, hogy jellemezzék a különböző politikai szereplőket aszerint, hogy formális jogköreiktől függetlenül mekkora befolyással rendelkeznek az önkormányzat életében. Az 1. ábra mutatja a megkérdezettek válaszainak hullámonkénti átlagait egy olyan 5 fokú skálán, ahol az értékek növekedésével növekszik az adott szereplők fontossága. A „pókháló” közepétől kifelé haladva nőnek az értékek.

²² A változás statisztikai értelemben szignifikáns ($F = 18,46$, $p < 0,000$)

²³ A változás statisztikai értelemben szignifikáns ($F = 16,23$, $p < 0,000$)

1. ábra. Az egyes politikai és adminisztratív szereplők informális befolyása az önkormányzat életére



Az 1. ábra tanúsága szerint az első hullámról a másodikra nem változott a polgármester tényleges szerepe. A válaszadók átlagosan közel maximális pontot adtak a saját szerepük jelentőségének (első hullám: 4,83; második hullám: 4,88), ami jelzi, hogy a megkérdezettek tisztában vannak az önkormányzaton belüli kiemelt pozíciójukkal. Csökkenni látszik továbbá a polgármesteri kabinet vezetőjének (4,41; 3,15²⁴), a képviselő-testület tagjainak (3,43; 2,83²⁵) és az önkormányzati osztályvezetőknek (3,78; 3,31²⁶) a szerepe. Ebből arra következtethetünk, hogy ami a befolyást illeti, nő a polgármesterek és az egyéb helyi szereplők közötti horizontális távolság. Mindemellett az is látszik, hogy a helyi országgyűlési képviselők és a kormánytagok szerepe megnőtt (3,21; 3,8²⁷). A helyi politikában tehát nő az országos szereplők hatása, amely ugyan nem éri el a polgármesterek hatásának szintjét, de növekedése azt sugallja, hogy – a horizontálisak mellett – némileg megváltoztak a vertikális hatalmi viszonyok is.

Összefoglalva a fentieket, azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a horizontális hatalmi viszonyok terén nő a távolság a polgármester és az egyéb helyi (politikai és adminisztratív

²⁴ A két hullám közötti változás szignifikáns ($F = 62,6$, $p < 0,000$)

²⁵ A két hullám közötti változás szignifikáns ($F = 20,89$, $p < 0,000$)

²⁶ A két hullám közötti változás szignifikáns ($F = 13,56$, $p < 0,000$)

²⁷ A két hullám közötti változás szignifikáns ($F = 8,69$, $p < 0,000$)

szereplők között), míg a vertikális viszonyokban egyre nagyobb jelentőségűvé válnak az országos politikai aktorok. Elemzésünk utolsó részében ezeket az eredményeket szeretnénk tovább árnyalni egy változópár segítségével. A második hullámban arra kértük a válaszadókat, hogy jellemezzék az elmúlt egy évtizedben végbement változásokat, ami a helyi ügyekben érintett szereplők befolyását illeti. Mi ezekből a helyi szint – országos szint, és a polgármester – közgyűlés/képviselő-testület viszonyában vagyunk kíváncsiak a változásokra, melyek közül az első a vertikális, a második a horizontális viszonyokat jeleníti meg. A 7 fokú skálát leginkább egy mérlegként lehet elképzelni: 1–3-ig a mérleg nyelve a helyi szint, illetve a polgármester felé billen az adott változókban, míg 5–7-ig az országos szint és a képviselő-testület irányába. A 4-es érték a változatlanságot jelöli. Az 5. táblázat mutatja az egyes adatfelvételeket megelőző egy évtized változásait a különböző szintek és szereplők viszonylatában.

A vertikális viszonyrendszerrel kezdve, látható, hogy a második hullámban a válaszadók átlagosan magasabb értéket adtak, mint 4.²⁸ Ez azt jelenti, hogy a mérleg összességében az országos szint felé billen. Tehát a megkérdezettek úgy vélik, hogy az elmúlt tíz évben nőtt az országos szint befolyása a helyi szint rovására. Mindez összhangban van korábbi eredményeinkkel, miszerint az országos politikai szereplők hatása szignifikánsan nagyobb lett a két adatfelvétel között. Joggal merülhet fel a kérdés, miszerint vajon mindez éles váltás a korábbiakhoz képest, vagy egy hosszabb távú trendbe illeszkedő mozzanat. Vagyis a 10 évvel ezelőtti polgármesterek is az országos szint növekvő erejéről számoltak-e be (tehát amit látunk, az egy hosszú folyamat része), vagy a 2015-ös tapasztalatok gyökeresen eltérnek a korábban érzékelt folyamatoktól. Ha megnézzük az első hullám eredményét,²⁹ láthatjuk, hogy akkor a polgármesterek átlagosan 4-nél kisebb értéket adtak, tehát úgy érezték, hogy a 2003 előtti 10 évben a helyi szint befolyása erősödött az országoshoz képest. Tehát az országos szint erősödése tekintetében nem beszélhetünk egy évtizedek óta tartó folyamatról. A helyi szint kezdeti erősödését annak gyengülése váltja fel a 2000-es években.³⁰

²⁸ A második hullám mintáján a 4,6-os átlagérték (lásd az 5. táblázatot) szignifikánsan eltér az egyensúlyt reprezentáló 4-es értéktől ($t = 2,79$, $p < 0,000$), vagyis a helyi szinttől az országos szint felé való elmozdulás szignifikánsnak tekinthető.

²⁹ Ezen a ponton foglalkoznunk kell egy módszertani problémával: a két adatfelvétel során a vonatkozó kérdést nem azonos módon fogalmazták meg. Az első hullámban a kérdés a helyi/megyei és az országos szint viszonyára vonatkozott, míg a másodikban kifejezetten csak a helyi szint és az országos szint közötti különbségekre, így a két adatsor összevetése nem problémamentes. Ha az első hullám változóját a második hullámnak azzal a kérdéssel hasonlítjuk össze, ami a megyei és az országos szinteket állítja szembe egymással, hasonló eredményekre jutunk ($F = 53,47$, $p < 0,000$). A hasonló tendenciákra alapozva úgy gondoljuk, hogy e módszertani probléma az eredményeket érdemben nem befolyásolja.

³⁰ A két hullám közötti változás szignifikáns ($F = 24,89$, $p < 0,000$).

5. táblázat. Az adatfelvételek előtti egy évtizedben végbemenő változások a különböző szintek és szereplők viszonylatában

	I. hullám (2003)	2. hullám (2015)
Helyi szint – országos szint (vertikális viszonyok)	3,20	4,60
Polgármester – képviselő-testület/Községi ülés (horizontális viszonyok)	3,23	3,25

Kérdés: „Eddigi helyi politikában szerzett tapasztalatai alapján hogyan jellemezné az elmúlt évtizedben végbement változásokat, ami a helyi ügyekben érintett szereplők befolyását illeti?”

Áttérve a horizontális viszonyokra, az 5. táblázat eredményei alapján elmondhatjuk, hogy a második hullám válaszadói úgy érzik, hogy a lekérdezés előtti 10 évben a polgármester irányába billent a mérleg nyelve.³¹ A kérdés a fentiekhez hasonlóan újra felmerül: hosszú távú tendenciával van-e dolgunk, vagy a polgármester erősödése „különleges” dolognak számít a helyi viszonyokban. Az első hullámban nagyon hasonló értéket láthatunk.³² Tehát a polgármesterek már 2003-ban is úgy látták, hogy erősödik a polgármester befolyása a képviselő-testülettel szemben. Az a tény, hogy a két hullám átlaga közötti különbség nem szignifikáns,³³ arra utal, hogy a két adatfelvétel előtt érzékelt változások mértékében sincs különbség. Tehát a polgármester erősödése a testülettel szemben egy hosszabb távon érvényesülő folyamat, és nem a 2000-es évek újdonsága.

Összefoglalva tehát látható, hogy a rendszerváltást követő nagyjából tíz évben növekedett a helyi szint szerepe az országos szinthez képest. Ezzel párhuzamosan a horizontális viszonyrendszerben is megfigyelhető egy eltolódás a polgármester irányába. A 2000-es években tovább folytatódik a polgármester szerepének erősödése, amit azonban immár a helyi szint gyengülése kísér. Mivel adataink két, időben egymástól távol eső keresztmetszeti felvételtől származnak, felmerül a kérdés, hogy vajon a 2010-es intézményi változások okozták-e a vertikális viszonyrendszer átrendeződését. Tehát tudhatjuk-e teljes bizonyossággal, hogy az ábrán látható fordulat 2010 után következett-e be? Miután az 5. táblázat kérdése az adatfelvétel előtti tíz évre vonatkozik, ezért fennáll az elvi lehetősége annak, hogy a változás a két adatfelvétel között bármikor bekövetkezhetett (tehát a 2010–2013-as átalakítás előtt vagy után is). Annyi azonban bizonyos lehet, hogy a 2015-ös adatfelvétel eredményeit valamilyen szinten befolyásolta az átalakítás. Így ha a teljes változást nem is, de egy részét mindenképpen az intézményi átalakítás számlájára lehet írni.

³¹ A 3,25-ös átlagérték szignifikánsan eltér a 4-es középső értéktől ($t = -4,37$, $p < 0,000$), tehát valódi elmozdulásról beszélhetünk a polgármester javára.

³² Az eltérés a 4-től ebben az esetben is szignifikáns ($t = -4,34$, $p < 0,000$).

³³ $F = 0,007$

ÖSSZEFOGLALÁS

Fejezetünkben arra a kérdésre kerestük a választ, hogy az intézményrendszerben bekövetkező változások megjelennek-e a polgármesterek saját szerepeikről alkotott percepcióiban. A változásokat a helyi politika vertikális és horizontális viszonyrendszerével írtuk le. A vertikális viszonyok a helyi politikának és az önkormányzatoknak a politikai rendszerben elfoglalt helyét írják le, míg a horizontális kapcsolatok a helyi politikai szereplők egymáshoz viszonyított pozícióját tárják fel. Az intézményi átalakulások nyomán azzal a furcsa helyzettel szembesültünk, hogy míg a polgármesterek szerepe a helyi szint horizontális viszonyrendszerében nőtt, addig magának a helyi szintnek a politikában betöltött szerepe csökkenni látszik.

Elemzésünk a *Political Leaders in European Cities* nemzetközi kutatás 2003-as és 2015-ös magyarországi adataira épült. A horizontális kapcsolatokat vizsgálva azt látjuk, hogy a két adatfelvétel között fontosabbá váltak az adminisztráció számára a politika által meghatározott célok, és a polgármesterek egyre inkább úgy gondolják, hogy nemcsak az adminisztráció által követendő célok kijelölése, de a megvalósítás módjának a meghatározása is feladatuk. Azt mondhatjuk tehát, hogy a 2000-es években politika és adminisztráció közelebb került egymáshoz, a politika (illetve maga a polgármester) egyre nagyobb hatással van a helyi adminisztráció működésére. A polgármesternek a helyi politika horizontális kapcsolataiban elfoglalt helyének erősödését támasztja alá az is, hogy nemcsak az adminisztrációval, de más helyi politikai szereplőkkel szemben is erősíteni tudta pozícióját.

Ezzel szemben a vertikális viszonyok vizsgálata azt mutatja, hogy az országos szint és az országos politika szereplői a helyi szereplők rovására egyre növekvő befolyással rendelkeznek a helyi ügyek irányításában. Ugyan a polgármester vezető pozíciója meglehetősen stabilnak látszik, a polgármesterek az olyan aktorok, mint az országgyűlési képviselők vagy miniszterek növekvő hatalmáról számoltak be.

Összességében tehát elmondható, hogy az intézményi változások hatása megjelent a polgármesterek percepcióiban is. A városvezetők reálisan látják mind a helyi politika csökkenő erejét az országoshoz képest, mind a saját szerepük növekedését helyi viszonylatban: a 2010–2013-as önkormányzati átalakítások nyomán a polgármesterek egyre nagyobb urak egy egyre kisebb uradalomban.

HIVATKOZOTT IRODALOM

- Bekényi József 2012. Megújult a magyar önkormányzati rendszer. *Jegyző és Közigazgatás* 2012/I. 6.
- Csörgits Lajos 2010. A választási rendszer aktuális kérdései a parlamenti választások és az új törvények tükrében. *Új Magyar Közigazgatás* 2010/6–7. 7–18.
- Dahl, Robert 1961. *Who Governs?* New Haven: Yale University Press.
- Dobos Gábor 2011. Elmozdulás közép szinten: A 2010-es önkormányzati választási reform hatásai a megyei önkormányzatokra. *Politikatudományi Szemle* XX (4) 61–83.
- Hajnal György – Rosta Miklós 2016. A New Doctrine in the Making?: Doctrinal Foundations of Sub-national Governance Reforms in Hungary (2010–2014). *Administration and Society*, online first.
- Heinelt, Hubert – Hlepas, Nikolaos K. 2006. Typologies of local government systems. In Bäck, Henry – Heinelt, Hubert – Magnier, Annick (eds.): *The European Mayor. political leaders in the changing context of local democracy*. Wiesbaden: VS Verlag Für Sozialwissenschaften, 21–42.
- Hesse, Joachim Jens – Sharpe, Laurence J. 1991. *Local Government and Urban Affairs in International Perspective: Analyses of twenty Western industrialised countries*. Baden-Baden: Nomos.
- Józsa Zoltán 2001. Helyhatósági szerepek: képviselők és hivatalnokok. *Magyar Közigazgatás* 2001/7. 425–432.
- Központi Statisztikai Hivatal 2010. *A Magyar Köztársaság helységnevének könyve (2010. január 1.)* Budapest: KSH.
- Mouritzen, Poul Erik – Svava, James H. 2002. *Leadership at the apex. Politicians and administrators in western local governments*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Page, Edward C. – Goldsmith, Michael 1987. *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States*. Beverly Hills: Sage.
- Pálné Kovács Ilona 2005. Önkormányzatok és hatalommegosztás. In Gallai Sándor – Török Gábor (szerk.): *Politika és politikatudomány*. Budapest: Aula Kiadó.
- Pálné Kovács Ilona 2008. *Helyi kormányzás Magyarországon*. Pécs: Dialóg Campus Kiadó.
- Pálné Kovács Ilona 2010. Reformra érett az önkormányzati rendszer. In Kákai László (szerk.): *20 évesek az önkormányzatok – Születésnap, vagy balotti tor?* Pécs: Publikon Kiadó, 73–86.
- Soós Gábor – Kákai László 2010. Hungary: Remarkable Successes and Costly Failures: An Evaluation of Subnational Democracy. In Loughlin, John – Hendriks, Frank – Lidström, Anders (eds.): *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 528–551.
- Torma András 2006. Megérkezünk! Magyar Közigazgatás az Európai Unióban. In Imre Miklós et al. (szerk.): *Közjogi tanulmányok – Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest: Budapesti Corvinus Egyetem.
- Várnagy Réka 2012. *Polgármesterek a magyar országgyűlésben*. Budapest: Ad Librum Kiadó.
- Várnagy Réka – Dobos Gábor 2012. Ki az úr a háznál? Döntéshozatal a magyar önkormányzati rendszerben. *Pro Publico Bono* I. különszám, 130–146.
- Zongor Gábor 1994. A megyei modellváltás alternatívái. In Agg Zoltán – Pálné Kovács Ilona (eds.): *A rendszerváltás és a megyék*. Veszprém: Comitatus.
- Zongor Gábor 2000. A lebegő megyétől a politizáló megyéig. *Comitatus* 2000/9. 17–23.

II. RÉSZ

Pártok és politikusok

Balázs Zoltán – Hajdú András

A Fidesz–Magyar Polgári Szövetség a magyar politikában

Az alábbiakban arra teszünk kísérletet, hogy a Fidesz–Magyar Polgári Szövetségről [a továbbiakban Fidesz] mint pártról adjunk számot, elemzésünket a 2010 óta eltelt időszakra koncentrálna.¹ Egy ilyen vállalkozásnak több elvi és gyakorlati módszertani nehézséggel kell szembenéznie. Ezek az alábbiak. (1) Viszonylag könnyen kezelhető a történetiség problémája: ha csupán röviden is, de ahol szükséges, utalni kell és lehet az előzményekre, hiszen a Fidesz ma már jelentős múltú párt, kontinuitás tekintetében a ma releváns pártok közül egyedül az MSZP veheti fel vele a versenyt. Négy ciklust ellenzékben töltött, s e sorok írásakor tart harmadik kormányzati ciklusa felénél. (2) Nagyobb problémát jelenthet a 'párt' fogalom megfeleltetése az elemzés valóságos tárgyának. Egészen pontosan arról van szó, hogy a párt mint szervezet természetesen jogi és szociológiai eszközökkel jól megragadható, viszont mint politikai cselekvő már nem rendelkezik teljesen egyértelmű határokkal. A párt 'kifelé' egy adott pillanatban vagy helyzetben azonos lehet a vezetésével vagy vezetőjével; a kormánnyal; a törvényhozásban és a végrehajtó hatalom csúcsain a parlamenti frakciójával; helyi települések szintjén a helyi szervezettel vagy annak vezetőjével, esetleg országgyűlési képviselőjével, polgármesterével; sőt, a rá szavazókkal is, ha azok a társadalom irányába vállalják ezt az identitást. Föltételezésünk azonban az, hogy nagyobb, trendszerű távlatból nézve a Fidesz olyan politikai cselekvő, amely egyik említett entitással-személlyel sem azonos, de még magával a pártszervezettel sem azonosítható: ezek valamilyen konglomerátumát jelenti, s ezt politikatudományi szempontból célszerű így is kezelni. (Nem teljesen mellékes, hogy maga a miniszterelnök is előszeretettel hivatkozott még 2010 előtt arra, hogy ő egy politikai közösséget vezet.) (3) Tisztában kell lenni azzal is, hogy mint minden párt, a Fidesz is részben magánszervezet,

¹ A kéziratot 2016. szeptember 30-án zártuk le. Az első változatot az MTA Társadalomtudományi Központja Politikatudományi Intézetében megvitattuk, a hozzászólók véleményét figyelembe véve készült el a végleges változat. A véleményeket ezúton is megköszönjük.

amelynek belső világa, döntési eljárásai, költségvetése minden elvi és gyakorlati transzparenciagarancia ellenére csak korlátozottan ismerhető meg. Igyekezve a lehetséges információs forrásokat azért földeríteni, a módszertani nehézség itt is azzal enyhíthető, ha az elemzés látószögét kívülről helyezzük, azaz radikálisan nem különböztetjük meg e tanulmány nézőpontját a laikusétól.

A gondolatmenet a következő szerkezetet követi. Röviden áttekintjük a 2010 előtti időszakot, hogy az elmúlt hat évnek megfelelő távlatot adhassunk. Ezután a párt politikai karakterét vázoljuk föl. A szavazóbázis bemutatása következik, majd a párt társadalmi beágyazottságát és szervezetét, működésmódját igyekszünk összefoglalni. Végül a párt helyi és országos képviselőiről próbálunk képet adni. Ezek a dimenziók együttesen reményeink szerint sikerrel különítik el a Fideszt mint politikai cselekvőt a kormánytól, vagy tágabb értelemben a kormányzattól (amelybe a törvényhozási többséget is besorolhatjuk). *Fő tézisünk pedig az, hogy a Fidesz saját fejlődésének trendszerű fordulata nem 2010-ben, hanem a 2002-es elvesztett választás után megtörtént.* A 2010-es győzelem így a magyar pártrendszerben okozott látványos törést. Azt, hogy ez a fordulat, amelyet a 2014-es választás megerősített, milyen tartós hatást gyakorol egyrészt magára a pártra, másrészt a többi pártra, harmadrészt a politikai rendszer egészére, további kutatások és természetesen megfelelő távlat hiányában még nem lehet megítélni. Mindazonáltal ha röviden is, de az összefoglalásban ezekre a kérdésekre is reflektálunk.

ELŐZMÉNYEK

Az 1988-ban alapított párt a rendszerváltáskor alakult, illetve újjáalakult politikai szervezetek legsikeresebbike. Pragmatikus-liberális pártként indult, erősen kötődve saját generációjához. Közvetlen alapítói (a harminchetek) közül és a tágabb alapítói körből (idetartozik Áder János, Varga Mihály) sokan nem folytatták a politikusi karriert, vagy egy adott ponton föladták.² Közismert, hogy voltak, akik világnézeti okokból szakítottak a párttal (másik oldalról nézve a párt szakított velük). Mindezzel együtt is az alapítói mítosz valamennyire még él, és valószínűleg nem elhanyagolható mértékben befolyásolja a párt belső életét, ráadásul éppen a legfőbb szinteken.³

² A 37 alapító közül hatan tekinthetők aktív politikusnak, Fodor Gábor kivételével a többiek ma is a Fideszben tevékenykednek.

³ A párt minden évben az alapítók szűk körében megünnepli a születésnapját (a kilépők természetesen távol maradnak). A vizsgált időszakban azonban a tágabb értelemben vett alapítói generáció újabb látványos veszteségeket szenvedett. A párt gazdasági hátszögét megteremtő Simicska Lajos szakított a Fideszsel (2015. február 6.). Spéder Zoltán ellen 2016 júniusában indultak hatósági eljárások. Stumpf István 2010 júliusában lett az Alkotmánybíróság tagja, az Alaptörvény elfogadá-

Az 1990, s főként 1994 (azaz a választási vereség) után csatlakozó politikusok, ha nem is számítottak alapítóknak, vélhetően jelentős belső erkölcsi és politikai tőkét szereztek azzal, hogy egy meglehetősen kilátástalannak látszó, abszolút baloldali dominanciát hozó koalícióval szemben vállalták a párt sorsát (pl. Pokorni Zoltán, Rogán Antal, Gyürk András). Az MDF mint váltópárt megsemmisülése, vagy talán inkább kiüresedése, szétzilálódása, vezetői válságai után persze a politikai konstellációból is adódott, hogy a Fidesz vonzóvá vált a rendszerváltáskor a negyvenes-ötvenes éveikben járó jobboldali politikusok számára is, akiknek befogadásával a párt generációs értelemben is kinyílt. Mindazonáltal az 1998–2002 közötti kormány inkább a fiatalosságot, a régi és elkopott baloldali elittel való szembenállást, egy modern vagy modernül jobboldali-konzervatív alternatívát jelenített meg. S bár ismertek voltak azok az ügyek, amelyek a Fidesz valamiféle politikai és erkölcsi ártatlanságát erősen megkérdőjelezni látszottak, a kormányzás első élményei párt és választók felől nézve is inkább pozitívnak voltak mondhatók. A párt néppárttá vált, korábbi világnézeti pragmatizmusa ideológiai rugalmasságként tudott hasznosulni: megfértek benne liberális, konzervatív, nemzeti, városi, vidéki szavazók egyaránt, s ez a néppárti jelleg a Fidesz későbbi sikerének, a stabil szavazóbázis fentről lefelé történő kiépítésének is egyik tartósnak bizonyuló pillére lett (Enyedi 2004).

A 2002-es újabb vereség sokszerűen hatott a pártra. Okait minden bizonnyal részletesen föltárták és megvitatták a párton belül is. Visszatekintve három olyan fejlemény látszik jelentősnek, amely ebben a helyzetben gyökerezik. Az egyik a pártvezetés, s főleg a pártelnök pozíciójának megszilárdulása. Ez választási vereségek esetén nem evidens, viszont tény, hogy a vereség nem volt megsemmisítő, a

sa és módosításai körüli vitákban egyértelműen kormánykritikussá vált. Ugyanakkor már a 2002-es választási vereség után is érzékelhető volt egyes korábban Fidesz-közelinek számító értelmiségiek (közgazdászok, jogászok) eltávolodása a párt egyre kifejezettebben kádári reminiscenciákat ébresztő politikai vonalvezetésétől (külön említést érdemel az alapítói generációhoz legszorosabban kötődő, az első Orbán-kormányban egy ideig tárcát vezető Chikán Attila). Kevésbé látványosak, de jól érzékelhetők Áder János és Kövér László ellenérzései a párt újabb generációit reprezentáló politikusokkal szemben. Mindketten éltek a – természetesen nagyon különböző mértékű – közjogi lehetőségeikkel egyes kormányzati-törvényhozási döntésekkel szemben. Az is feltűnhet, hogy a belpolitika alakításában Deutsch Tamás, Szájer József, Németh Zsolt a korábbinál már lényegesen kisebb szerepet kap. Természetesen messze meghaladja e tanulmány kereteit annak elemzése, hogy a tág értelemben vett alapítói generáció szociológiai, szociometriai viszonyai, gazdasági, kulturális és egyéb interakciói, kapcsolatai miként alakultak az elmúlt huszonöt és az elmúlt hat évben, hogy megmaradt-e valamiféle különleges összetartás közöttük, illetve egyes csoportjaik között. Annyit mindenesetre valószínűsíteni lehet, hogy ennek a generációnak valamennyi tekintélyi többlete továbbra is van a fiatalabbakkal szemben. Ez a politikai irányvonal befolyásolására már régen nem elég, de valamennyi személyes védelmet és hozzájuk képest nagyobb véleménynyilvánítási szabadságot nyújthat. A rendszerváltás „tűzkeresztségének” közös élménye a Fideszben sajátos (nem is annyira enyhén maszkulin) elittudatot és ehhez tartozó belső politikai atmoszférát tart fenn.

politikai elszántság nem gyöngült ('visszatérünk': ez már nem ugyanolyan ellenzéki-ség, mint 1998 előtt volt), s nem volt a miniszterelnök személyének alternatívája. A másik a parlamenti politizálást részben helyettesítő 'kivonulás a társadalomba' (polgári körök) stratégiája. A harmadik pedig az a talán kevésbé tudatos döntésként, mint inkább szabadjára engedett irányvonalként jellemezhető politika, ami a baloldali témák föl vállalását és a kádári kvázi jólétre való pozitív visszacsatolást jelentette. A 2006-os vereség inkább már csak átmeneti megingást okozott, hiszen az őszi beszéd nyilvánosságra kerülése után a Fidesz a morális fölény argumentumát is föl tudta sorakoztatni a nyilvánosság előtt (ti. hogy a beszéd alapján véve egy súlyos hazugság nem szándékolt önleplezése volt, tele sértő, bántó és vulgáris kifejezésekkel; másik oldalról nézve a beszéd 'igazságbeszédként' való bemutatása sikertelennek bizonyult). A gazdasági válság és a látványos kormányzásképtelenség négy évének kivárása után pedig a Fidesz számára már csak a győzelem mértéke lehetett kétséges.

Mindhárom fejlemény megdöbbentő erővel és tartóssággal formálta és formálja a pártot. (1) A miniszterelnök személye a Fideszben abszolút megkerülhetetlen és megkérdőjelezhetetlen. Nem a vereségek, hanem a kétszer kétharmados győzelem számít (még ha a második kétharmados többség a 2015. februári veszprémi időközi választáson el is vészett), s ez nem csupán a pártelit, hanem a teljes párttagság és a szavazók egyöntetű percepciója. Ezzel – legalábbis egyelőre – egyszerűen nem lehet szembeszállni: ha egy pártvezető megtenné, nem találna hozzá tagságot, még kevésbé szavazókat.⁴ (2) A párt társadalmi beágyazottsága minden más pártét meghaladja, ami az ehhez igazított szervezeti struktúrával félelmetes politikai üzemmé, tágabban vállalkozássá teszi a Fideszt. Természetesen vannak

⁴ Orbán Viktor személyes népszerűsége más hazai vezető politikusokhoz hasonlóan csökkent, ami nem tekinthető különleges jelenségnek a magyar politikai életben. A rendszerváltás utáni negyedszázados időszak általános trendje a politikusi rokonszenvindek hanyatlása. Míg Antall József és Horn Gyula, vagy akár Orbán Viktor első, 1998-as kormányalakításakor népszerűségi indexe még 70 százalék körüli, az egy-másfél évtizeddel későbbi miniszterelnökök mintegy 20 százalékponttal alacsonyabb indexszel rendelkeznek kormányzásuk kezdetén (Körösenyi et al. 2015, 48). Orbán Viktor különlegessége, hogy kormányzati időszakban egy nagyobb esést követően képes volt lényegesen javítani népszerűségén (Körösenyi et al. 2015, 48). Sikereit jelentős részben radikális-proaktív politikusi karakterének köszönheti, ami már az 1990-es években és első kormánya idején is megnyilvánult. Nem csupán pártja 1994–1998 közötti újrapiroponálásában, koalíciós, választási, kommunikációs stratégia szempontjából volt innovatív, hanem a közpolitikai területek mellett a kormányzat működtetésében is. Ahogy később bemutatjuk, 2002-es veresége ellenére pártja megkerülhetetlen vezetőjévé vált, és inkább erősödött mint gyengült, ellenzékben a jobboldal rivális nélküli első számú politikusa maradt. 2010-től kezdődően új korszakot hirdetett meg: nem csupán az intézményeket alakította át, és a közpolitikák területén hozott újat, hanem az egész politikai, hatalmi berendezkedést kísérlete meg új legitimációs alapokra helyezni (Körösenyi et al. 2015, 56–57). A 2002 után lezajlott szervezeti átalakítás, majd a 2006 ősztől következő választási sikerek nem csupán megkerülhetetlenné tették személyét a jobboldalon, hanem egyúttal valószínűleg a Fidesz sorsát is vezetőjéhez kötötték.

időnként csődöt mondó alkatrészek, például belvillongások martalékává váló helyi szervezetek, alkalmatlannak bizonyuló helyi vezetők (a vizsgált időszak talán leglátványosabb példája Esztergom), szembeötlően rosszul elsült, visszavont ötletek (internetadó, vasárnapi kötelező zárvatartás), kampányban-aláírásgyűjtésben gyengén teljesítő szervezetek, helyi vezetők, de ezek egy ekkora üzemben nem jeleznek súlyos válságot. (3) A kádári kisember (akármit is jelent ez) megnyerése pedig ugyancsak tartós sikernek mondható; az MSZP hamis baloldalként való feltüntetése pedig továbbra is kitűnően működő retorikai eszköz.

POLITIKAI KARAKTER

„Egy párt politikájának szemléleti alapjait három forrásból lehet a leginkább megismerni: 1. Az adott párt által írott programdokumentumokból; 2. A párt vezetőjének és tagjainak megnyilvánulásából [...]; 3. A párt holdudvarába tartozó agytrösztök és értelmiségiek tevékenységéből.” Így fogalmaznak Csizmadia Ervin és szerzőtársai (2014, II4) azon kevés kísérletek egyikében, amelyek a Fidesz egészét igyekeznek mérlegre tenni. A későbbiekben arra panaszkodnak, hogy kevés az „ideologikus” forrás, noha már csak az Alaptörvény Nemzeti Hitvallás része és a további elvi részek is jóval többet árulnak el a Fidesz világképéről és elvi céljairól, mint akárhány pártprogram. Szerencsére a tanulmány készítői is sok fontos megállapítást tudnak tenni, bár szembeötlő, hogy Orbán Viktoron kívül Matolcsy György az egyetlen személyiség, akinek nézeteire külön is hivatkoznak. Ez annyit mindenesetre megmutat, hogy semmiképpen nem állítható, hogy a Fidesz egyetlen politikai-politikusi gondolkodója a miniszterelnök lenne. Viszont a tanulmány közvetlenül (idézve) nagyon keveset használ föl a megemlített források közül.

Tölgyessy Péter 2013-as elemzése a másik közismert kísérlet, amely a Fidesz politikáját komplex módon összefoglalni igyekszik. Az elemzés föltűnő módon teljesen szabadon változtatja a tárgyát: hol a párt, hol annak vezetője a tárgyalt 'politika' szerzője. Összességében azonban mégis az az olvasó benyomása, hogy a szerző számára a Fidesz politikája lényegét illetően a miniszterelnök nézeteivel azonos. A releváns pontokon a szerző is a miniszterelnök megnyilatkozásait idézi.

Ahogy a többszerzős elemzésben a „politika szemléleti alapjai”, úgy a Tölgyessy-féle elemzésben a „tartós közéleti világlátás” a terminus technicus. Mindkét fogalom arra utal, hogy a Fidesz politikájának elméleti megragadásához nem célszerű tisztán világnézeti, klasszikus politikai ideológiai eszközökkel próbálkozni. Ez néppártok esetében közhely. Mégis, mindkét elemzés kulcsföltételezése, hogy a Fidesz vagy annak vezetője/vezetői/politikusai nem egyszerűen mechanikusan 'lekövetik' a mediánszavazó bonyolult elvi, erkölcsi, kulturális preferenciáit, hanem azoknak valamilyen formát adva bizonyos mértékig befolyásolni is

képesek. Talán éppen ez a formaadó képesség adja a Fidesz sikerének egyik titkát, ahogyan arra Csizmadia Ervin (2015) nemrég szintén utalt: nem ideológiának, hanem vízióknak nevezve a dolgot.⁵ Itt is érdemes rámutatni az előzményekre: a Fidesz arculata már az első kormányzása idején is elgondolkodtatta az elemzőket. Szemmel láthatóan sokkal ígéretesebbnek látszott a Fidesz 'valóságának' elemzése – merthogy ilyen létezni látszott –, mint bármelyik ellenfelé.⁶

A két módszertani kérdés – a források és a tárgy meghatározása – részletesen és pontosabban itt sem válaszolható meg. Az előbbire nézve annyit mondhatunk, hogy a hivatkozott elemzéseken túl a magyar elemzői-értelmezői körben elfogadott állításokra építhetünk, ha azokat úgy tekintjük, mint amelyek eleve sokféle forrásból táplálkozó értelmezői tevékenység eredői. Bár a miniszterelnök beszédei és egyéb megnyilvánulásai kiemelt figyelmet érdemelnek, a Fidesz politikáját mégsem lehet egyetlen személy elképzeléseivel azonosítani. A szavazóbázis sem egynemű, ezért teljesen irracionális volna, ha eleve kizárnánk az alternatív politikai irányvonalakat, amelyek részben más politikusok, részben a 'holdudvar' prominensei, vagy akár a helyi véleményformálók megnyilvánulásaihoz rajzolódnak ki. A másik kérdésre nézve az ismertettekhez képest alternatív javaslatunk van. A „szemléleti alapok” és a „közéleti világlátás” helyett talán pontosabb és fókuszáltabb a „politikai karakter” kifejezés. Azaz arra a kérdésre keressük a választ, miben áll a Fidesz politikai karaktere.

A fenti elemzéseken túl számos szűkebb lencsés értelmezés is napvilágot látott.⁷ Mindezek igen sok meggyőző megfigyelést és jól használható fogalmat alkalmaznak, de ritkán nyújtanak egész alakos képet. A politikai karakter gondolatával azonban nem csupán az egészségeset, hanem a kívülálló szemszögét is igyekszünk hangsúlyozni, aki valamit vagy valakit lát, ami vagy aki számára többé-kevésbé konzisztens politikai cselekvő. A politikai karakter leírásához persze további részletekre van szükség, ehhez pedig valamilyen vezérfonalra vagy struktúrára. Az alábbiakban hat alapvonást emelünk ki. Ezek mögött jelentős politikaelméleti irodalom van, amelynek bemutatására itt nincs lehetőség. Röviden: a politikai karaktert – más pártok esetén is – döntő mértékben meghatározó

⁵ Érdekes adalék, hogy míg Helmut Schmidt egykor úgy fogalmazott, hogy ha egy politikusnak víziói vannak, menjen orvoshoz, addig Christian Kern, a 2016. május 17-én beiktatott új osztrák kancellár, akitől a szociáldemokrácia megújítását is várják, fordított az állításon: akinek 2016-ban nincsenek víziói, az menjen orvoshoz.

⁶ A *Fideszvalóság* (szerk. Szabó Márton) című kötetben szereplő tanulmányok forrásai Orbán-beszédek, *Heti Válasz*-elemzések, parlamenti felszólalások valamilyen téma (pl. kormányprogram, nemi szerepek) kapcsán. A módszertan tehát itt is nagymértékben a miniszterelnök megnyilatkozásaira, valamint a hivatalos fórumon elhangzó és tudatosan világnézetiileg megformált beszédekre épít. A kötetben a kulcsfogalom a „nyelv.”

⁷ Lásd a J. O'Sullivan és Pócza K. által szerkesztett kötet írásait (2015).

tényezők: (1) pártrendszerbeli pozíció; (2) főállalt morális elvek; (3) kormányzati filozófia; (4) közpolitikai program; (5) stílus és (6) politikakép.

- (1) A magyar politikai hagyományok egyik markáns jellegzetessége a hegemon és domináns *centrumpárt*.⁸ Ezt a politikai váltogazdaság logikája 1990 után fölülírtta, de úgy tűnik, hogy történeti távlatból nézve sem a sokpárti, sem a kétpárti rendszernek nem volt akkora beágyazottsága, mint a tartósan hatalmon maradó centrumpárt rendszerének (bár az 1994-es MSZP-győzelem ezt már előrevetítette). Akármilyen (Nyugaton sokszor szélsőjobbosnak minősített) elveket vall is a Fidesz, a magyar szavazó számára centrumpártként kényelmesen azonosítható. Hangsúlyozni kell, hogy a Fidesz pártként vagy szavazótáborként kisebbség a politikai táborok összességén belül (egészen pontosan a választók legfőljebb harmadát tudhatja maga mögött; az ún. biztos választók között sem éri el az abszolút többséget), viszont a legnagyobb, s éppen középen helyezkedik el. Ez a pozíció azért kényelmes a pártnak mint politikai cselekvőnek (kormány, kormányfő), mert nagyobb a tényleges mozgástere, mint a többieknek, s így ráerősít a kormányzóképeségre. Ez teszi lehetővé számára, hogy egyik nap megszakítsa, másik nap fölvegye a kapcsolatot például az IMF-fel; hogy egyik nap élesen bírálja a kommunista hagyományt, másik nap dicsérje az orosz kormányt: az üzenet nem a következtetlenség, hanem a szuverén hang.⁹
- (2) A Fidesz határozottan értékelt pártként/közösségként kívánja magát bemutatni.¹⁰ Ennek eleve több szintje van. A legáltalánosabb szint magának az *értékelvűségnek* az állítása, ami elvi ellentétet tételezett – kiváltképpen a 2010-es ciklus elején – az immorális ('hazug') baloldali politikával szemben. Ennél konkrétabb szint bizonyos *morális identitások* fölmutatása: ilyen (volt)

⁸ Ennek fontosságára Csizmadia Ervin (2009, 2015) újra és újra föl hívja a figyelmet. Tisza István és Bethlen István nagy kormánypártjait korszakukban is állampártnak nevezték az ellenfelek.

⁹ Figyelemre méltó, hogy a Fidesz pozíciója pontosan megfelel annak az intenciónak, amelyet a pártelnök 2009 szeptemberében fogalmazott meg Kötcsén ('centrális erőter'). Természetesen minden párt karakterének egyik eleme, hogy másokhoz képest hová pozicionálja magát, de persze ritka, hogy ez szinte kimerítene a karaktert is (volt ilyen kísérlet is: a Centrumpárt; bizonyos fókig idesorolható a korai LMP és a végső stádiumban lévő MIÉP is: lásd a „se nem jobb, se nem bal, keresztény és magyar” szlogenjét). A szöveg elérhetősége: <http://www.hirextra.hu/2010/02/18/megorizni-a-letezes-magyar-minoseget-orban-kotcsei-beszede-szorol-szora/>

¹⁰ Arra itt nincs mód, hogy részletesen tárgyaljuk azt a kérdést, hogy a párt önmagáról sugallt, sugallni kívánt, és a választók által érzékelt karaktere milyen módon különíthető el egymástól. A legfrissebb kutatások (Medián–HVG, 2016. július) szerint a Fideszt jelentős tömegek tartják immár korrupt pártnak. Az itt vizsgált időszak egészére nézve azonban az a föltevésünk, hogy a választási sikerek egyik összetevője bizonyára a hitelesség, azaz a sugallt és észlelt karakter viszonylagos egybevágása. Ezzel együtt ebben a tanulmányban mindig egyes idézőjelbe tesszük azokat a kommunikációs fordulatokat, kifejezéseket, amelyekről egyértelmű, hogy a párt releváns üzenetét hordozzák.

- a 'keményen dolgozó kisember', a 'családi vállalkozó' képe (plebejus-kádári utalások), a 'nemzeti tőkés(osztály)' elkülönítése a nemzetközitől (jó/rossz dimenziót sugallva), vagy a közerkölcs általános képvisellete (pl. a büntetőjog szigorítása), s persze ezek ideológiai lenyomatai (pl. a 68'-as 'nihilizmus' elutasítása). Bár az 1998–2002 közötti időszakot fémjelző 'polgár' hívószó előfordulása visszaszorult, teljesen nem tűnt el. A migrációs válság kapcsán a 'kereszténység' védelme viszont markánsabbá vált. Még konkrétabb szint *egyes értékek* határozott leszögezése pl. az Alaptörvényben: család, közösség, jogok mellett kötelességek, munka. Klasszikus ideológiai metszetben ezek konzervatív, szocialisztikus, komunitárius elemekként azonosíthatók, de megjelennek benne klasszikus liberális vonások is, főleg a magánszféra védelme (természetesen ebben is benne van a magyar rezisztencia-hagyomány).
- (3) A Fidesz a 2010 előtti politikai válság, sőt katasztrófa ellenperdületét is ki tudta használni. Alapállítása a *kormányzó- és döntésképeség*. Ennek politikai alapja a közvetlen és teljes körű fölhatalmazás (alkotmányozó hatalom), annak *elsőprő* és *tartós* legitimációja (ezt érthetjük populizmusnak és radikalizmusnak), következménye pedig az intézményi szféra teljes alávetése a politikai akaratnak (centralizáció, államosítás, teljes körű kompetencia minden téren), amely egyetlen személyben fejeződik ki (a kormányzás- és döntésképeség összekapcsolása a vezetéssel). Ezek az elvek igen markánsan megjelennek a külvilág felé is (a szuverenitás védelme, az érdekek megelőzik az értékeket a külpolitikában). A Fidesz így a választók felé tartóan egyedül kompetens és potens politikai cselekvőként tud megjelenni: ennél erőteljesebben politikai karaktert nehéz lenne megjeleníteni.
- (4) A közpolitikai dimenzió azt a vonást értjük, hogy a párt konkrét problémákat képes megoldani vagy kezelni, közben pedig határozott célokat tűz ki, amelyeket el is tud érni. A *problémamegoldó, válságkezelő* funkció kiváltképpen látványosan működött a devizahitelek konvertálásában, a költségvetési hiány menedzselésében, az infláció letörésében, azaz a gazdaságpolitikai kompetencia bemutatásában. A hazai tőke preferálása (bankok, állami tulajdonszerzés, földbirtokok), az újraiparosítás gondolata, az egykulcsos és családi adózás, a rendteremtés, a sport kultiválása nagyobb lélegzetű *társadalompolitikai vízió* megletére enged következtetni. A párt tehát nemcsak kormányzóképes, nemcsak jó menedzser, hanem jól érthető és konkrét jövőképet is igyekszik sugallni. Az országjáró miniszterelnök, a vidéki miniszterek, képviselők, polgármesterek az országépítő, hon(vissza)foglaló Fidesz képét jelenítik meg.¹¹

¹¹ Ezen a téren feltűnő a különbség a Medgyessy-, majd Gyurcsány-kormány(ok) és a Fidesz-kormányok közpolitikai karaktervonásai között. A baloldali kormányok jellegzetesen programokban gondolkodtak (választási, kormány- és kormányzás közbeni programok), míg a Fidesz kifejezetten kerül

- (5) Nem mellékes kérdés, hogy egy pártnak sikerül-e jól eltalált jelképekkel, esztétikai elemekkel saját karakterét másokéhoz képest markánsá tenni. Fontos, hogy jelöltjei, képviselői, politikusai ne legyenek nevetségesek, komolytalanok, de ízetlenek, szárazak, unalmasak sem. A Fidesznek mint 'nemzeti' pártnak (itt is inkább közösségnek) a rendelkezésére áll szinte az egész *nemzeti eszköztár*. Föltűnő viszont, hogy a korábbi kormányzati ciklus széchenyis, Széll Kálmán-os, márais stílusa helyébe 2010 után határozottabban a *húszas–harmincas évek* világa lépett (Klebensberg, Wass, Csíksomlyó, vallásos utalások, a budai vár, a Kossuth tér, a Zeneakadémia restaurációja, a Szabadság-téri emlékmű klassziko-barokk kompozíciója – szemben pl. a MÜPA és a Nemzeti Színház sokat vitatott, de határozottan modern építészetével). Az új kezdet, az új honfoglalás – amely persze inkább *újra-kezdés, újrafoglalás* – szimbolikája az Alaptörvény elfogadásánál markánsan megjelent (festménysorozat, vándorkiállítás, Alaptörvény asztala, Nemzeti Könyvtár könyvsorozat). Itt sem lehet eléggé hangsúlyozni, hogy a párt politikai karaktere nem köthető kizárólag egyetlen személyhez. Ezek a törekvések számos település/önkormányzat, régi és új alapítású nemzeti intézmény vezetőinek, képviselőinek ízlését és politikai önképét is elég pontosan tükrözik.
- (6) A Fidesz karakterében már a 2000-es évek elejétől másféle politikakép rajzolódik ki, mint az 1990-es évek elejétől a 2000-es évek végéig uralkodó, az egykori reformértelmiséggel számos ponton összefonódó baloldali liberális értelmiség politikaképe. A sokat emlegetett 'antiliberalis' vagy 'illiberalis' fordulat ebben az értelemben azt jelenti, hogy a baloldali pártokat támogató elitcsoportok (technokraták, egykor reformkommunisták, a demokratikus ellenzék egalitárius-emberjogi liberálisai) (Bozóki et al. 1998; Mándi 2015) technokrata és moralista elemekből nem feltétlenül koherensen, ezért sokszor zavaróan összeálló politikaképe helyébe egy határozottan más, a politika érdekszerű és szuverenitáselemeit jobban fölállaló, realista politikakép lépett. A baloldalon a technokrata-szakértői imázs és a moralista politikum bizonyos mértékig az 'MSZP és az SZDSZ hívatásos politikusai' versus 'értelmiségi holdudvar' olykor zajos konfliktusaiban formálódott. A Fidesz ezzel szemben a politikában szuverén módon mozgó, omnikompetens politikai vezér imázsát sugallja (ahol a kompetencia *nem* elsősorban szakmai hozzáértést jelent, hanem az ország vagy nemzet – bármilyen szakmai tartalmú – érdekei felismerésének és képviselésének

látszik ezt a logikát. Ezzel szemben a miniszterelnöki – jellemzően ráadásul parlamenten kívüli – beszédek elég sok konkrétumot tartalmaznak arról, hogy milyen társadalom- és nemzetpolitikai célok eléréséből fakadnak a közpolitikai intézkedések.

kompetenciáját). A vezérnek nincs szüksége sem morális, sem politikai, sem valamilyen szakértői iránymutatásra, saját belátása szerint legfőbb tanácsot kér.¹²

SZAVAZÓBÁZIS

A Fidesz 1994 után több lépésben sikeresen egyesítette a korábban megosztott jobboldali szavazótábor (Enyedi 2004). Ugyanakkor ez a nagy, kétmillió tábor 2002-ben és 2006-ban sem bizonyult elegendőnek a választási győzelemhez. A Fidesz sikerét, a politikai identitásképző törekvések eredményét azonban épp az mutatja meg, hogy a vereségek ellenére ez a tábor viszonylag stabil maradt. Így a 2006 nyara után fokozatosan zsugorodó, majd összeomló baloldal mellett (Beck et al. 2011) az egyetlen nagy blokk maradt a magyar pártrendszerben, ami 2006 őszétől kezdődően győzelmek sorozatát tette lehetővé (Szabó 2015). Tíz év alatt a Fidesz két országgyűlési, három önkormányzati, két EP-választást, valamint egy népszavazást nyert meg nagy fölénnyel. A 2010-re kialakuló, a korábbi húsz év jellegzetességeitől markánsan eltérő erőviszonyok a Fidesz szavazótáborának ingadozásától függetlenül hosszabb időre stabilizálódtak, és új korszakot nyitottak nem csupán a hazai pártrendszer történetében, hanem a rendszerváltás utáni politikatörténetben is (Enyedi–Benoit 2011; Horváth–Soós 2015; Körösi 2015).

2010-re a Fideszt már nemcsak a jobboldali szavazók várták 'megváltóként', hanem sok csalódott baloldali és centrumszavazó is (Enyedi–Benoit 2011, 23). A párt szavazótáborára ekkor érte el legnagyobb méretét, a Fidesz–KDNP-lista több mint 2,7 millió szavazatot gyűjtött össze.

A Fidesz szavazóinak kötődése nem 2010-ben hirtelen bekövetkező jelenségként, hanem 2002-től követően fokozatosan alakult ki, amelynek részleteit több hazai kutató bemutatta (Róbert–Papp 2012; Szabó 2015). A Fidesz közel másfél évtized alatt nagyjából 1,1–1,2 millió főre becsülhető törzsbázist épített fel, amelynek tagjai a másodrangú választások (EP- és önkormányzati választások) és egyéb politikai megmozdulások (pl. az ún. békemenetek) alkalmával is kiemelkedően magas arányban mozgósíthatók. Hozzájuk kapcsolódik egy további 1–1,1 millió főt számláló tábor, amely 2002 óta a legtöbb választás alkalmával a Fideszt támo-

¹² Az elmúlt nyolc–tíz év politikaelméleti irodalmának egyik fő témája a moralizmus versus realizmus; ezt megelőzően pedig a Carl Schmitt-féle politikafelfogás volt az egyik slágertéma, és pedig a baloldali ideológiákon belül is. A Fidesz 2002-es veresége után kibontakozó felíveléshez vélhetően hozzájárult egyrészt ez az elméleti felhajtóerő, ami több Fidesz-közelit teoretikus munkáiban tetten érhető, s amely a Fidesz politikaképtől valószínűleg közvetlenül is befolyásolta; másrészt a nemzetközi irodalom növekvő érdeklődése a moralizmust korlátok közé szorítani igyekvő politikai törekvések iránt. A válságok ráadásul mindig aktuálissá teszik a politika és a politikai vezető szuverenitásának kérdését. Ebben az értelemben is állítható, hogy a Fidesz mai karakterét alakító egyes tényezők már jóval 2010 előtt masszívan hatottak. Ehhez lásd még Mándi 2015.

1. táblázat. A Fidesz listás választási eredményei 1990 és 2014 között

Választás		Részvétel	Szavazatszám	Szavazatarány
1990	OGY	65,11 %	439 649	8,95%
1994	OGY	68,92 %	378 678	7,01%
1998	OGY	56,26 %	1 340 826	29,48%
2002	OGY	70,53 %	2 306 763	41,07%
2004	EP	38,50 %	1 457 750	47,40%
2006	OGY	67,83 %	2 272 979	42,03%
2009	EP	36,31 %	1 632 309	56,36%
2010	OGY	64,38 %	2 706 292	52,73%
2014	OGY	61,73 %	2 264 780	44,87%
2014	EP	28,92 %	1 193 991	51,48%

Forrás: <http://valasztas.hu/hu/ovi/index.html>

gatta, ugyanakkor a másodrangú és időközi választásokra, illetve az utcai rendezvényekre kevésbé hatékonyan mozgósítható. Viszont egy sikeres kampány révén az ebbe a kategóriába tartozó szavazókat könnyedén eléri, és jó eséllyel meg is győzi a párt üzenete. A Fidesz által elméletileg elérhető szavazóbázis peremét azok alkotják (0,8–1,1 millió fő), akik csak a kampányok hatására, a győzteshez húzás időszakában támogatják a pártot. Preferenciáikat a másik két csoporthoz képest jóval nehezebb konkrét voksra konvertálni. Ezt a 'hagymaszerkezetes' megoszlást illusztrálják a Fidesz listás választási eredményei is, amelyeket az I. táblázat foglal össze (Szabó 2015, 295–297).

A Fidesz szavazótáborára azonban méretén túl számos további jellegzetességgel rendelkezik. Ezek a karakterjegyek a tábor méretének 2010-es bővülése, majd 2014-es csökkenése ellenére is megmaradtak. Azt korábbi közvélemény-kutatási eredmények (Karácsony 2006) is megerősítették, hogy a Fidesz az ezredforduló óta országos népszerűségéhez képest mindig jóval alacsonyabb támogatottsággal rendelkezik Budapesten. A baloldali blokk fővárosi erejét nem csupán az MSZP (sok esetben jelentős) előnye képezte 2010 előtt. A szocialistákon túl az SZDSZ is komoly szavazói tömeget tudott mozgósítani, amely együtt 2010 tavaszáig mindig elégségesnek bizonyult a Fidesz legyőzéséhez.

A 2. táblázatban összefoglalt eredmények is azt mutatják, hogy a Fidesz fővárosi alulreprezentáltsága 2010 után sem tűnt el. Győzelmeit (így a főpolgármesteri és a kerületi polgármesteri székek döntő többségének megszerzését és megtartását is) országos eredményeihez képest jóval kisebb fölénnyel érte el. Ez a fennmaradó alulreprezentáltság is elegendőnek bizonyult azonban ahhoz, hogy a 2010 után számszerűen meggyengült baloldali szavazótábor, illetve a fragmentálódó, több pártra szakadó baloldalt a Fidesz legyőzze.

2. táblázat. A Fidesz és a baloldal (MSZP) eredményei 2002 után

Választás		Fidesz		MSZP		Különbség	
		Ország	Budapest	Ország	Budapest	Ország	Budapest
2002	OGY	41,07	31,58	42,05	44,12	-0,98	-12,54
2004	EP	47,40	39,28	34,50	36,16	+12,90	+3,12
2006	OGY	42,03	35,11	43,21	43,78	-1,18	-8,67
2009	EP	56,36	48,12	17,37	22,30	+38,99	+25,82
2010	OGY	52,73	46,32	19,30	25,33	+33,43	+20,99
2014	OGY ¹³	44,87	37,79	25,57	36,29	+19,30	+1,50
2014	EP	51,48	43,75	21,90	37,67	+29,58	+6,08

Forrás: <http://valasztas.hu/hu/ovi/index.html>

Budapest mellett a párt a megyei jogú városokban is sokáig hátrányban volt a szocialistákkal szemben (Karácsony 2006). Ez a hátrány azonban 2006 ősze óta megszűnt, amit az is kifejez, hogy néhány kivételtől eltekintve a Fidesz irányítása alá vonta a megyei jogú városokat is. A kisebb településeken a kisgazda szavazótábor felszívása után a Fidesz számít hagyományosan a legerősebb pártnak, bár vannak olyan térségei az országnak, ahol 2014-re a Jobbik ebben a településkategóriában előrelépett az első helyre.

A Fidesz szavazótáborának néppárti jellegét támasztják alá azok a közvélemény-kutatási eredmények is, amelyek szerint a legtöbb szociodemográfiai csoportban a párt támogatottsága egyenletes.¹⁴ Szavazói a társadalom számos rétegében nagy számban találhatók meg, és nem csupán anyagi, iskolázottsági mutatók, hanem az értékválasztás kérdésében is rendkívül heterogén képet mutatnak.¹⁵

A nagy méretű, sok tekintetben heterogén tábor összetartására és mozgósítására a Fidesz 2003-tól kezdődően új, a választók személyes elérésére koncentrálnak szervezeti hálót épített ki. A személyes elérést célul kitűző stratégia megvalósulását jól illusztrálja, hogy míg a Fidesz szavazóinak 1998-ban csupán 28%-a állította, hogy a párttól vagy a párt jelöltjétől személyre szóló levelet, telefonhívást, sms-t vagy e-mailet kapott volna, addig ez az arány 2006-ban már 61% volt (Tóka 2006, 25). A pártrendszer, valamint a Fidesz informális kapcsolatrendszere jelenti azt a politikai erőket, amely révén a párt nem csupán kiépítette, hanem két ellenzéki, majd egy kormányzati cikluson keresztül egyben is tudta tartani támogatóit.

¹³ A 2014-es EP-választás esetében a három baloldali lista (MSZP, DK, Együtt-PM) aggregált eredményeit tüntettük fel.

¹⁴ http://republikon.hu/media/20993/partok2015_v4.pdf

¹⁵ http://republikon.hu/media/21004/republikon-a_fidesz_szavazoi.pdf

PÁRTSZERVEZET, TÁRSADALMI KAPCSOLATRENDSZER

Társadalmi beágyazottságát tekintve a Fidesz igen messziről indult. A párt kicsi volt, döntéshozatala eleinte konszenzusorientált, már-már bázisdemokrata. Ehhez képest ma a párt társadalmilag talán a legmasszívabban beágyazott *politikai szervezet* Magyarországon, döntéshozatala pedig rendkívül centralizált. Ez rendkívül hosszú, ugyanakkor egyre növekvő tudatossággal járt, s persze más pártok számára is nyitott út volt. Egy pillanatra itt is érdemes a történelmi hagyományokra utalni: már a kilencvenes évek elején megjelentek az első politológiai elemzések a pilléresedés jelenségéről, amely a pártok beágyazódási folyamatának egy lehetséges modelljét jelentette, s már akkor előre jelezte, hogy a magyar politikai kultúra talaján egyetlen, homogén választói közönség kialakulására nem lehet számítani (Enyedi 1993). A jobboldalon elég hamar tudatosult is, hogy két választás között nemcsak kormányozni, illetve a kormányt bírálni kell, hanem rengeteg politikai szervezési feladatot elvégezni, amihez megfelelő szervezeti keretekre van szükség. A pártvezetés 1998–2002 között a kormányzás mellett valószínűleg nem fordított vagy nem tudott elegendő energiát fordítani a pártépítésre. Annál nagyobb lendületet vett ez a folyamat a 2002-es vereség után ('egy a tábor, egy a zászló'). A polgári körök mozgalma különlegességét az adta, hogy nem csupán idősek, korábbi jobboldali szervezetek tagjai, hanem a fiatalabb nemzedék számára is vonzóan bizonyult. Maga a párt is ekkor ment át a legnagyobb változáson. Orbán Viktor szinte látványosan lépett el a párt és a pártot megjelenítő régi (de a választást elvesztő) politikuskai mellől. A párt azonban nélküle nem volt képes új politikai irányvonal fölépítésére, így a 2003-ban 'visszaérkező' volt miniszterelnök lényegében saját elképzelései szerint rendezhette be a pártot, immár szinte a teljes jobboldali palettát lefedő és egyedül hozzá lojális polgári körök támogatói bázis birtokában.

Az ekkor elfogadott és alapjában véve változatlan szabályok szerint működő szervezet a választókerületi elnökekre épít, aki lényegében a pártelnök kinevezettje, teljhatalmú helyi képviselője. A tagszervezetek szintjén megmarad a demokratikus deliberáció, helyesebben talán a visszacsatolás lehetősége (*ius murmurandi*), előlött viszont már csak konzultatív és érdekegyeztető szerepe van a bonyolult módon, választott és delegált tagokból létrehozott testületeknek. A kongresszus szinte csak legitimáló funkciót tölt be. Az országos elnökség ugyan valódi politikai fórum, amit viszont a pártelnök belátása szerint használ tényleges döntéshozatalra vagy csak vélemények ütköztetésére.¹⁶ Mindez az ő személyes hatalmát minden korábbinál masszívabbá teszi. A körülötte kiépült külső mozgalmi szálak és kap-

¹⁶ A Fidesz szervezeti felépítését és irányítását Békés Márton (2009) dolgozata tárgyalja a legkimerítőbb módon. Az elemzés 2008-nál befejeződik, de a modell lényegében ugyanaz, leszámítva, hogy a párt úgynevezett tagozatai mára kiüresedtek, így a szervezetben valódi szerepet nem töltenek be.

csolatok révén pedig számára a párt már csupán egyike, persze a legfontosabbika az egész politikai vállalkozásnak – amely kívülről nézve, ahogy jeleztük, 'a' Fideszt jelenti.

A párt mint szervezet ugyanis kettős célt szolgáló politikai üzemként működik. Az egyik cél értelemszerűen a választások és népszavazások megnyerése, a másik a politikusi elitgárda bonyolult személyes és politikai érdekeinek és ambícióinak kezelése és egyeztetése. A párt struktúrái ennek a két célnak vannak alárendelve. A tagszervezetekre ('talpasok') ráépülő választókerületi tanácsok már politikai egyeztető testületek, amelyekben nemcsak a tagszervezetek delegáltjai vesznek részt, hanem politikai funkcionáriusok is. Ezek tesznek javaslatot a választókerületi elnök személyére, azaz a belső harcok megvívására a párt eddig enged lehetőséget. A végső szót a pártelnök mondja ki, helyesebben kifejezett ellenakarát nem írhatják fölül. A kinevezett elnök ugyanolyan jellegű teljhatalmat nyer a saját területén, mint a pártelnök: ezzel különösen olyan kerületekben, ahol viszonylag sok a politikai pozíció (polgármesterek, alpolgármesterek, önkormányzati képviselők, feb-tagok), a helyi elnök igen széles politikai hatalmat kap. Ennek fejében övé a teljes politikai felelősség. Ezt folyamatosan ellenőrizni kell. Mivel a pártelnök normál esetben nem maga számoltatja be a helyi vezetőt, erre létrejöttek a megfelelő szervezeti és eljárási eszközök és belső fórumok. Több választókerületet fednek le a területi választmányok, amelyek elvileg szintén egyeztető (a politikai alkuknak és helyi személyi döntéseknek teret adó) fórumok, de vélhetően döntő szava és ellenőrzési lehetősége itt már a pártelnökhöz, elnökséghez közelebb álló választmányi elnöknek (Kövér László) van. A legfelső fórum az Országos Választmány és annak elnöksége, amely a politikai pozíciók kiosztásában kulcs szereplő, de amely fölött az országos elnökség politikai kontrollt gyakorol.

A párt adminisztrációjának sem csupán a választások és kampányok szervezésében van meghatározó szerepe, hanem az üzemszerű működés biztosításában. Ez az igen befolyásos regionális igazgatók feladata, akik éppen ezért különös ellenőrzési lehetőséggel rendelkeznek a választókerületi elnökök fölött. Tudnivaló még, hogy a Fidesz is külön eljárási és szervezeti kereteket (újabb egyeztető fórumokat) működtet a választások idején, továbbá fenntartja a párt sajátos politikai karakterének megjelenítésére az önálló kommunikációs csatornákat. A területi választmányok, az országos elnökség, a kommunikációs igazgató saját – értelemszerűen a párt irányvonalát képviselő, pontosító, alkalmazó – álláspontot fogalmazhatnak meg a nyilvánosság számára, ezzel biztosítva, hogy szükség esetén a párt a kommunikációs térben elkülönüljön a kormánytól és a parlamenti frakciótól.

Az új szervezet 2006-ban még nem tudta sikerre vinni a pártot, de a 2008-as népszavazás, majd a 2010-es és a 2014-es országgyűlési és önkormányzati választások szakadatlan sikersorozata visszaigazolta a pártot politikai üzemmé alakító döntéseket. Az alapszervezetekben képviselt tagság – a támogatói bázis – minden

aprómunkája sikerré változott, szükségtelessé téve a valóságos politikai vitákat. Olyannyira, hogy szemmel láthatóan a Fidesz *mint pártüzem* önálló tényezővé is vált, azaz olyan szervezetté, amely kifejezetten igényli a működtetést, a feladatot, ha más formában nem, akkor a különféle szatellit-szervezetek mozgatásában (pl. a békemeneten való részvételben, a sorozatos aláírásgyűjtési akciókban, rezsicsökkentés/rezsifórumok, az Európai Bizottság migrációs politikájának elutasítása). Bár elemzésünknek nem tárgya, de ezek a megoldások minden bizonnyal más pártokat is megihlettek.¹⁷

A sikeresen működő párt mellett a megfelelő kampánymunkában, a rekrutáció szervezésében, a fent megrajzolt politikai karakter életben tartásához, a politikai vállalat sikerre viteléhez óriási szükség van *társszervezetekre, transzmissziós intézményekre*, a társadalmi beágyazottság további pilléreire. A polgári körökben mozgósított bázis bevonult a pártba, 2016-ban lassan az életkora miatt is kevésbé hadra fogható, mint 2003-ban volt (az akkori ötvenéves derék had 2018-ban már a hetvenes éveikhez közeledik). A legfontosabb az utánpótlás, amelyet a legtöbb tömegpárt külön ifjúsági szervezetek segítségével biztosít. A Fidelitas országos szervezetének aktivistái főleg a helyi önkormányzatokban betöltött képviselői, bizottsági szakértői és más pozíciók révén indíthatnak politikai karriert. Az elemzések azt mutatják, hogy ebben a korosztályban a Jobbik jelentős konkurenciát jelent.¹⁸

Sajátos megoldás a Kereszténydemokrata Néppárt révén integrált szavazói bázis. A KDNP politikai értelemben szimbiotikus viszonyban van a Fidesszel, lényegében egyfajta platformjaként működik; jogi értelemben azonban önálló párt, országos hálózattal, teljesen kiépített infrastruktúrával, a legfelső szintig kiépített képvisleti garanciákkal. A kettős tagság további, nehezen föltárható, de kölcsönös befolyásolási lehetőséget teremt a Fidesz és a KDNP között. 2010 után is egyértelműen kijelenthető, hogy a miniszterelnök továbbra is hangsúlyt fektet rá, hogy

¹⁷ Föltűnő, hogy a 2014 utáni időközi választásokon az ellenzéki politikai erők is jóval felkészültebben és szervezettebben jelentek meg, s egyes helyszíneken a Fidesz teljes infrastruktúrája és szervezeti ereje is elégtelennek bizonyult a választás megnyeréséhez. (Lakiteleken a teljes képviselő-testületet újráválasztották, egyetlen fideszes sem került be.) Az időközi választások esetében ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy az ellenzék számára speciális esélyt jelentett a választás lokális jellege, mivel egy helyszínrre képesek koncentrálni erőforrásaikat.

¹⁸ A közvélemény-kutatások természetesen folyton változó eredményeket mutatnak. Annyi viszont biztosnak mondható, hogy a fiatal generációk körében jelenleg a Fidesz egyetlen számottevő, sőt veszélyes kihívója a Jobbik. 2010-ben a Jobbik a 18 és 29 év közötti korosztályban 23%-ot kapott, az első választók közül pedig 30% szavazatát nyerte el (Bíró Nagy–Róna 2011, 264–266). A felsőoktatásban tanulók körében Szabó Andrea kutatócsoportja végzett méréseket. A kutatás mindkét fázisa azt mutatta, hogy különösen a vidéki intézményekben (más pártokhoz képest) kiemelkedően magas a Jobbik támogatottsága. A Fidesz ezzel párhuzamosan a fővárosi és a vidéki egyetemeken lényegében azoknak a hallgatóknak a környezetébe szorult vissza, akik egyházi középiskolában érettségiztek (Róna–Sörös 2012; Róna–Reich 2014; Kmetty 2014).

a kereszténydemokrácia politikai értelemben önállóan azonosítható programként jelenjen meg, de úgy, hogy az a Fidesz választási sikerének pillére és ne akadályozója legyen. S bár az sem állítható, hogy a KDNP automatikusan az egyházak, elsősorban a katolikus egyház társadalompolitikai álláspontját jelenítené meg, a vallásgyakorlók szavazók számára vélhetően stabil garancia és a Fideszhez való kötődés hatékony eszköze, hogy a párt továbbra is létezik.¹⁹

A *civil szervezetekkel* való szoros kapcsolat számos párt számára ad további társadalmi beágyazódási lehetőséget. A Fidesz a polgári körök mozgalma révén igen nagy tapasztalatra tett szert párt és civil szervezet munkamegosztásának szervezésében. A leglátványosabb, országos példa a Civil Összefogás Fórum és a Béke-menet Egyesület, amelyek a politikai vezér iránti személyes lojalitás szervezésében szereztek elévülhetetlen érdemeket (Budapesten öt ilyen felvonulás volt): jellemző a záró momentum, vagyis a menet résztvevői mintegy a vezér elé járulnak, aki maga nem menetel, de várja őket, majd szózatot intéz hozzájuk. Ez az archaikus, már-már szakrális forma látványosan demonstrálja, hogy a párt vezetője ténylegesen a nemzet (amelyet a tömeg képvisel) vezetője, azaz nem egyike a lehetséges vezetőknél, hanem az egyetlen. Vélhetően sokféle hasonló, irányított civilszervezeti modelleket találunk a helyi politikában is, noha átfogó empirikus kutatások (pl. Fidesz-tagok jelenléte helyi civil szervezetekben) nem állnak rendelkezésre.²⁰

A társadalmi beágyazódásnak már-már korporatizmust súroló képlete, amikor egy párt akár tagozatai, platformjai, akár külön szerződések vagy más eszközök révén mintegy magába csatornázza a különféle érdekeket és számára fontos csoportokat. A Fidesz párt(szervezet)ként erre nem alkalmas (a tagozatok el is haltak), a kormányzás során sem látjuk ezt a logikát érvényesülni (a miniszterek nem reprezentánsai-kijárai egy-egy szakterületnek). A társadalmi érdekek nagyrészt közvetlenül a politikai vezérhez vannak becsatornázva. Kiépült egy olyan szellemi-értelmiségi holdudvar és melléje egy szimbolikus térhálózat, amelynek szintén nincs versenytársa a pártok mezőnyében (bár a Jobbik szemmel láthatóan ezt igyekszik utánozni). Nagyon fontos elem a vidék szimbolikus bekapcsolása az országos politikába (kihelyezett kormányülések, minisztériumok elköltöztetésének szándéka, Modern Városok Program); az értelmiség számára a zártkörűség és beavatottság élménye (vidéken Kötse, Budapesten az éértékelő beszéd a Magyar Polgári Együttműködés Egyesület 'szervezésében'); a fiatalok számára a sport kiemelése (stadionépítés, vezető politikusok mint szövetségi elnökök, Schmitt Pál mint köztársasági elnök); vannak a 'megtért' egykori kommunisták (Pozsgay, Szű-

¹⁹ Hasonló szerepet töltöttek be egykor az MSZMP-ben, majd az MSZP-ben a szakszervezetek is: a szocialista párt ezt az eszközt mára elveszítette.

²⁰ Elgondolkodtató esetek természetesen vannak. Előfordul (lásd pl. Csömör, Tiszavasvári), hogy a Fidesz politikusai lényegében civil szervezetként indultak az önkormányzati választáson. A kulturális és civil területre szánt források elosztásánál kideríthető, milyen szervezetek részesültek előnyben.

rös, Bencsik). A sor folytatható. Így ismét azt látjuk, hogy az egész vállalkozást vagy modellt a politikai vezér iránti lojalitás tartja életben. A modellel nem azonosulók, azaz a Fideszt elutasítók számára a politikai vezér, a párt, a holdudvar(ok) és speciális intézmények (MMA, Századvég, egyéb alapítványok és intézetek) így, együtt jelentik 'a' Fideszt. Ennek nem csupán megkérdőjelezhetetlen autoritású vezére a miniszterelnök-pártelnök, hanem megszemélyesítője, arca, formája is: politikaelméleti értelemben a konstrukció hasonlít a szuverenitáshoz, azaz ahogyan az országot az uralkodó vagy köztársasági elnök személyesíti meg, úgy a Fideszt Orbán Viktor. Személyes hatalma a neki személyesen elkötelezett, benne hívő, iránta lojális tömegekből ered, amelynek gyakorlásában a párt mint szervezet csupán az egyik eszköz. Ugyanakkor ez a tömeg a maga sokszínű szervezeti, mozgalmi, rituális, szimbolikus kuszaságával bizonyos mértékben és értelemben maga is vezeti, vagy inkább rángatja a vezért, provokálja, biztatja, inti, kész tények elé állítja. Így mégsem állítható minden további nélkül, hogy a Fidesz és vezére egy és ugyanaz a cselekvő. A Fidesz kívülről nézve egyszerre egyetlen személy és egy bonyolult politikai karakterű, nehezen kezelhető, sokrétű, behemót szervezet.

Minden párt esetében kiemelt figyelmet érdemel a *kommunikáció* szervezése. A Fidesz igen sokat tanult a rendszerváltást közvetlenül követő ún. médiaháborúból, s egyre bővülő eszköztárat épített föl szinte kizárólag saját üzeneteinek közvetítéséhez. A kilencvenes években, kiváltképpen az első Orbán-kormány idején az írott sajtóban és a közmédiában való kellően erős jelenlét volt a legfontosabb, de – főleg a kampányidőszakban – a köztéri hirdetések, majd a közvetlen, személyes elérést lehetővé tevő eszközök (telefon) jelentősége is fölértékelődött. A pártvezetés minden jel szerint az összes eszközt igyekezett bevetni (tévécsatornák, napi- és hetilapok, az értelmiségnek szánt folyóiratok), folyamatosan a baloldali médiafölénnyel indokolva az olykor feltűnően pártos hangvételt. A 2010 utáni időszak törvényhozási és kormányzati döntései (mediatörvény, médiahatóság, csatornakiosztások, közmédia átszervezése, a parlamenti sajtójelenlét korlátozása, a célzott kereskedelmicsatorna-adók) és a Fideszt támogató gazdasági körök térnyerése (tévék, nyomtatott és internetes sajtó) nyomán jelentős átrendeződés ment végbe a politikai véleményterben. A közmédiában egyértelműen a kormányzati súly dominál; a Fideszhez köthető magánmédia korábban nem látott pozíciókra tett szert, és az elvileg független orgánumok kritikai és véleményütköztető funkciója korlátozottabbá vált (kiváltképpen emlékeztet az RTL Klub megzabolázásának kísérlete adóztatási eszközökkel, valamint a TV2 tulajdonosi szerkezetében bekövetkezett változások). Az internet jelentősége ebben az időszakban – különösen a fiatalabb korosztályokban – ugrásszerűen megnőtt, amit a Fidesz is érzékelt (Kitta 2011). A párt vezető politikusai, képviselői, hangadói számára a Facebookon való aktív részvétel gyakorlatilag kötelező (ehhez belső képzéseket is szerveznek), ami a korábbiakhoz képest markánsabb egyéni profilok kialakítását is lehetővé teszi,

beleértve a sajátos politikai hangsúlyok, témák megjelenítését is. Ez természetesen veszélyekkel is jár (félreérthető bejegyzések, fotók, akaratlan politikai tematizálás). Nincsenek ellenőrizhető információk arról, hogy a különböző fórumokon, blogokon, portálokon létezik-e és mennyire koordinált a pártvezérelt aktivitás. Arra vonatkozóan szórványos adatok vannak, hogy helyi ügyekben létezik ilyesmi, de ez nem nagyon tér el a közösségi hálón megszokott koordinációs technikáktól (pl. lájkolás, megosztás). Vélelmezhető, hogy léteznek magasabb szervezési pontok is, különösen kampánytémákban; továbbá az is, hogy a párt hadrendben tart fizetett kommentátorokat a legjelentősebb nyilvános fórumokon való kellő jelenlét biztosítása érdekében. Mindezzel kapcsolatban azonban érdemes megjegyezni, hogy összetételénél fogva a Fidesz szavazóbázisának csak kisebb része követi aktívan ezeket a folyamatokat (számukra a hagyományos médiafelületek a mérvadóak); a Jobbik számára generációs okokból (lásd az előző részt) ugyanezek a tevékenységek jóval fontosabbak; végül, hogy ezek a technikák minden párt és mozgalom számára elérhetők. Összességében a Fidesz a politikai nyilvánosság terében masszívan jelen van; pozíciószerezését közhatalmi eszközök is támogatják; perszonális és tematikai értelemben viszont a párt kinyílt, s ezáltal sebezhetőbbé is vált.

Egyetlen politikai vállalkozás sem tud tartósan fennmaradni megfelelő *gazdasági-anyagi* bázis nélkül. Éppen ezért az egyik leghatásosabb ellenzéki érv bármely kormánnyal szemben, hogy politikai hatalmát és táborát 'végső soron' bizonyos gazdasági érdekek, finanszírozók, üzleti érdekeltségek biztosítják, és/vagy vezetői maguk is elsősorban saját vagy az általuk favorizáltak anyagi érdekei szerint cselekszenek. Ezek szervezett és államilag garantált kiszolgálása a rendszerszintű korrupció és nepotizmus. Néhány sorban lehetetlenség érvényes, empirikusan alátámasztott és kellően árnyalt megállapításokat tenni arra nézve, hogy a Fidesz mennyiben felel meg ennek a leírásnak, azaz hogy mennyire gazdasági és nem politikai vállalkozás. Viszont úgy tenni, mintha a gazdasági és a politikai szerep mindig és szükségképpen elkülönülne egymástól, bizonyosan naivitás, amit ebben a rövid áttekintésben is kerülni kell. Ezért arra szorítkozunk, hogy néhány általános észrevételt tegyünk.²¹ (1) A Fidesz egyik nem titkolt és korábban is említett közpolitikai célja a hazai tőkés réteg megerősítése. Ez egy protekcionista-konzervatív felfogáson belül teljesen legitim cél lehet, amíg igazolható, hogy az ehhez szükséges intézkedések (belföldi szereplők prioritizálása, célzott adók, piacok újrafelosztása állami eszközökkel) nem hozzák rendszerszintű előnybe a párt támogatóit, netán tagjait vagy elitjét. Bizonyos, hogy egyes döntések (pl.

²¹ A Magyar Bálint és Vásárhelyi Júlia által szerkesztett *Magyar polip* című kötetsorozat számos érdekes és használható adalékkal szolgál a második Orbán-kormány természetrajzához, világos politikai intenciója azonban egyértelműen a leleplezés és bírálat, ezért közvetlenül politikatudományi elemzésben csak korlátozottan használható.

a trafiktörvény, de több más szektorra vonatkozó szabályok is) nem mentek át ezen a próbán; más döntések (pl. pénzügyi szektor, építőipar, agrárium) legalábbis ambivalensnek mondhatók. (2) Egyes kormánypolitikusok nyilvánvalóan és látványosan meggazdagodtak. Mások viszont nem. Aligha állná meg a helyét az az állítás, hogy a Fideszt irányító és képviselő összes politikus 'valójában' kizárólag saját személyes vagyongyarapítását tekintené fő céljának, s ez egyfajta *közös üzlet*té tenné a kormányzást. A valóság minden bizonnyal inkább az, hogy a magyar politikai kultúrában *széles körben* elfogadott hagyomány a politikában megszerzett kapcsolatrendszer hasznosítása egyéni érdekkörben is. Ez sokszor pártokon túlnyúló alkukat is megenged (amiket kétharmad birtokában persze ritkábban kell megkötni); s nem teszi túl magasra a morális küszöböt. Magyarán, a politikai lojalitás fejében, de nem szabott áráként, megengedett az egyéni közvetlen (pl. tulajdonszerzés, többféle jövedelem) és közvetett (pl. állás, munkalehetőség a családtagoknak, ismerősöknek) anyagi érdekek kiszolgálása is. (3) A pártok finanszírozása, gazdálkodásuk átláthatósága minden demokráciában neuralgikus kérdés, ideértve a legfejlettebbeket is. Nem csupán közvetlen pénzügyi transzferekről van szó, hanem közvetett támogatásokról is (olcsóbb hirdetési lehetőségek, állami vállalatok politikai használata, civil szervezetek bevonása, közigazgatási státust betöltő politikai alkalmazottak stb.). Az anyagi biztonságot a tagdíjak sehol sem képesek megadni; az állami támogatás rendszerint kevés. Valamelyest követhetők a pártokban – így a Fideszben is – alkalmazott belső szabályok (a 'politikai állások' betöltői fizetésük egy hányadát befizetik a pártkasszába). A politikai alkalmazottak és státusok némi erőfeszítéssel szintén azonosíthatók (egy kormánypárt ezen a téren összehasonlíthatatlanul több lehetőséggel rendelkezik). A teljesen homályban maradó zóna a nagyvállalkozók, nagyvállalatok támogatásai, a speciális megrendelések, az említett közvetett támogatások világa. Ez minden bizonnyal messze nagyobb, mint az átlátható zóna. Amit viszont a közvélemény kevésbé tud vagy képes észlelni, az ennek az átláthatatlanságnak az a következménye, hogy ti. a legnagyobb támogató sem lehet birtokában minden információnak, így a politikusnak vagy politikai vezérnek *ceteris paribus* információs előnye van: csak ő tudja, kitől mennyit kapott, ha tényleg kapott. Ez az információs előny egy határozott politikai karakterrel rendelkező párt esetében viszonylag nagy mozgásteret enged a politikai döntéshozatalban. A gazdasági érdekcsoportok – ha szándékukban is áll – jóval nehezebben tudnak befolyásolni egy ilyen pártot. A 2014 utáni ciklus nagy visszhangot kiváltó konfliktusai, a Simicska- és Spéder-ügyek lényegében azt bizonyítják, hogy a fenti feltételek teljesülése esetén a politikai vezérnek sokkal nagyobb a mozgástere, mint maguk a támogatók vélnék vagy vélték. Sem a személyes bizalmi viszony, sem a korábbi érdemek, sem az anyagi támogatás nem elegendő ahhoz, hogy egy jól fölépített és irányított politikai üzemmel szemben egy elsősorban gazdasági súlyt képviselő cselekvő fölvehesse a kesztyűt.

KÉPVISELŐK

Az új pártszervezet, a helyi politikai életben fokozatosan kiépített stabil háttér-szág jelentős szerepet játszott abban, hogy a Fidesz és a KDNP jelöltjei 2010-ben és 2014-ben is megnyerték az egyéni választókerületek döntő többségét. 2010-ben a 176 körzetből 173, négy évvel később az új választási rendszerben a 106 körzetből 96-ban tudtak nyerni. Ezek az eredmények azzal a következménnyel jártak, hogy a Fidesz képviselőcsoportjában az arányok az egyéni körzetben győztes képviselők irányába mozdultak el (Ilonszki–Kurtán 2011). Az erős beágyazottsággal rendelkező, egyéni győzelmekre képes helyi politikusok stabil erőcsoportnak számítanak a párt szervezetében, akikre a pártvezetés a választási győzelem letéteményeseként tekint.

A helyi politikai élet hangsúlyos szerepét jól mutatja, hogy a 2010-es Fidesz-frakcióban 161 fő, a képviselőcsoport 70,9%-a rendelkezett megválasztásakor valamilyen helyi politikai funkcióval (Ilonszki–Kurtán 2011). Arányuk 1990 óta fokozatosan, a párt szervezeti hálójának kiterjesztésével párhuzamosan növekedett (Ilonszki 2009, 162). A helyben sikeres, jól felépített személyekhez a Fidesz sok esetben egy-egy országgyűlési választáson elszenvedett vereség ellenére is ragaszkodik. A korábbi választási rendszerben a területi listák szolgáltattak arra, hogy a párt legfontosabb megyei politikusait akár abban az esetben is az Országgyűlésben tartsa, ha végül nem tudták megnyerni a körzetüket. A 2006-ban vereséget szenvedő I08 egyéni jelölt közül 52 számára nyílt lehetőség, hogy 2010-ben nyerjen, akik közül a 2006–2010 közötti ciklus során összesen 22-en²² voltak országgyűlési képviselők. A többi érintett a helyi politikai életben töltött be tisztséget 2010-es megválasztása előtt.

Az Országgyűlés 2010-es alakuló ülésekor a Fidesz 227 fős frakciójából 94 képviselő (41,4%) számított újoncnak. A 2010-es újoncok esetében nagyon erős helyi politikai hátteret lehetett kimutatni (a I3 visszatérő képviselő többsége is a helyi politikai életből tért vissza a parlamenti padsorokba), emellett fiatalabbak voltak a továbbszolgálóknál, és az átlagosnál magasabb volt körükben a humán végzettségűek aránya (Ilonszki–Kurtán 2011, 105). Ez utóbbi nem meglepő fejlemény, noha a Fidesz speciális alapítási háttéréből adódó, jogi végzettségű személyek dominanciája a párt növekedése során mérséklődött, amivel egyidejűleg növekedett a műszaki és humán területéről érkezők száma (Ilonszki 2009, 162–164). A 2010-es újoncok összességében nem módosították érdemben a Fidesz képviselői elitjének karakterét.

A 2010-es nagy frakció esetében markáns hierarchia figyelhető meg, ahol a hosszabb szolgálati idővel – ebből fakadóan szélesebb beágyazottsággal és kapcsó-

²² A 22 fő közül csak 19 rendelkezett mandátummal. 3 képviselő a ciklus során listáról felszabaduló mandátumot kapta meg.

3. táblázat. A miniszterek képviselői mandátuma és párttagsága
Orbán Viktor kormányában

	Első Orbán-kormány	Második Orbán-kormány	Harmadik Orbán-kormány
Kormánytagok száma	17	10	11
Ebből képviselő	9	6	9
%	53	60	82
Ebből párttag	9	7	9
%	53	70	82

Forrás: Körösenyi et al. 2015, 45.

lati hálózattal – rendelkezők nagyobb valószínűséggel juthatnak kormányzati (pl. Fazekas Sándor, Varga Mihály), parlamenti (pl. Kövér László), vagy bizottsági (pl. a külügyi bizottság esetében 2010–2014 között Balla Mihály, majd 2014-től Németh Zsolt) pozíciókhoz.

Az első Orbán-kormány egyik hatalomtechnikai innovációjának a miniszteri rekrutáció új alapokra helyezését tekintik (Körösenyi 2001). A kulcstárcák (MEH, belügy, külügy, pénzügy, gazdasági) élére helyezett, párt és parlamenti háttér nélküli, kizárólag a kormányfőhöz kötődő személyek kinevezése jelentősen növelte a miniszterelnök mozgásterét, egyúttal megakadályozta, hogy egyes személyek a kormányzati pozíciót önálló háttérrel építésére használják fel. 2010-ben még felfedezhető volt az 1998-as személyzeti politika, de már csak átmenetileg. A 2010-re totális mértékben átalakított, centralizált pártban már nem maradt olyan személy, aki politikai korlátot vagy riválist jelenthetne Orbán Viktor számára. Mindez szerepet játszott abban, hogy már a 2010–2014-es ciklus során is egyre több pártpolitikus kapott kormányzati tisztséget (többnyire államtitkári szinten). A harmadik Orbán-kormány megalakulásakor pedig már nem következett be visszarendeződés, a miniszterek körében markáns többséget alkottak a képviselő és párttag személyek (Körösenyi et al. 2015, 44–47). A frakció és a kormány szétválasztására vonatkozó stratégia itt már nem érzékelhető – ugyanakkor ahhoz az elvhez, miszerint miniszter nem kaphat elnökségi szerepet a pártban, Orbán Viktor 2010 óta határozottan ragaszkodik.

A képviselői elit kapcsán ki kell még térni a képviselők rekrutációjának és rotációjának kérdésére is, ami sokat elárul a Fideszben zajló folyamatokról. A párt története során két alkalommal aratott olyan nagymértékű győzelmet, ami jelentősen növelte parlamenti képviselőinek számát. Az 1998-as győzelem nem csupán a kormányra kerülés miatt bír mérföldköszereppel. Ekkor a Fidesz frakciójának mérete az 1994–1998-as ciklushoz képest – az 1997-ben csatlakozó kereszténydemokratákat is ideszámítva – sokszorosára növekedett. Ez elsősorban a párt közép-káderrétege számára kínált előrelépési lehetőséget az országos politikába. Az

1998-as választás alkalmával szerzett első alkalommal parlamenti mandátumot számos olyan politikus, aki a 2010 utáni időszakban is meghatározó szereplője a párt belső életének (pl. Fazekas Sándor, Gyürk András, Halász János, Kovács Zoltán, Rogán Antal, Tállai András). Az 1998-as győztes csapatból 2010-re 47, 2014-re 36 fő maradt,²³ akiknek döntő többsége továbbra is a kormánypárt befolyásosabb politikusi közé tartozik.

Az 1998-as számok alapján hasonló mérőszámok feltételezhetjük a 2010-es győzelmet is, amely közel ugyanannyi új politikusnak nyitott érvényesülési lehetőséget, részesedést az első sikerből. Ekkor azonban már egy eleve nagy, néppárti frakció növekedett tovább a kétharmados siker hatására, ami az arányok, illetve a frakció működése szempontjából nem jelentett olyan szintű változást, mint ami 12 évvel korábban zajlott le. Ezt a változatlanságot még jobban kiemeli a 2014-es választás, amelynek győztesei túlnyomórészt ugyanazok voltak, mint négy évvel korábban. A tanulság itt is az, hogy a Fidesz saját története szempontjából a trend 2002 után változott meg.

A képviselői elit tekintetében jóval jelentősebb változást hozott a 2006-os választás, ami a 2003-as szervezeti átalakítás hatására átrajzolta a parlamenti frakció karakterét is. Az új képviselők aránya nagyjából megegyezik a 2010-es értékkel, viszont ezen a választáson szerzett először mandátumot több olyan politikus, akik a Fidesz meghatározó személyei közé emelkedtek a későbbiek során (pl. Kubatov Gábor, Navracsics Tibor). Mellettük képviselői mandátumhoz jutottak olyanok is, akik a korábbi kormányzati időszakban Orbán Viktor személyes bizalmasaiként váltak ismertté a hazai politikai életben (pl. Balog Zoltán, Matolcsy

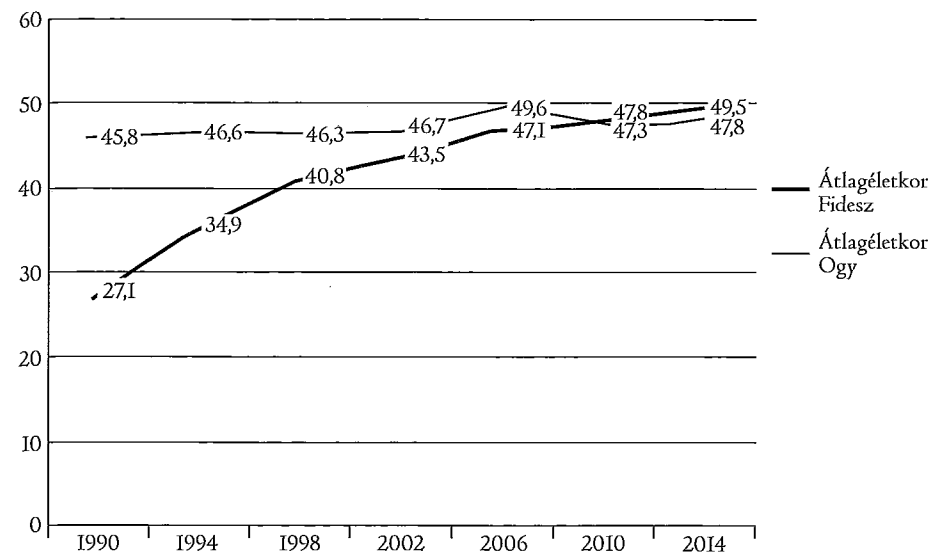
4. táblázat. A Fidesz új képviselőinek száma és aránya a parlamenti ciklusok kezdetekor

Választás	A Fidesz képviselőinek száma	Új képviselők száma és aránya
1990	22	22, 100,0%
1994	20	6, 27,3%
1998	148	113, 75,8%
2002	164	42, 24,0%
2006	141	46, 40,1%
2010	227	94, 41,4%
2014	117	10, 8,5%

Forrás: Ilonszki–Kurtán 2011; Dobos–Kurtán–Várnagy, 2015; www.parlament.hu

²³ A 2014-es alakulólétszám a Fidesz frakciójában 31 képviselő 1998-ban a Fidesz, 3 fő az akkori MDF, 1 fő pedig az FKPG jelöltjeként szerzett mandátumot. Mellettük említést kell még tenni arról, hogy a KDNP frakciójában 2014-ben 5 képviselő volt, akik 1998-ban még a Fidesz soraiban ültek.

1. ábra. Az átlagéletkor alakulása országgyűlési képviselők és a Fidesz frakciójának esetében 1990-től kezdődően



Forrás: Ilonszki–Kurtán 2011; Dobos–Kurtán–Várnagy 2015; www.parlament.hu

György, Mikola István, Tellér Gyula). Ha e változások mellett figyelembe vesszük azt is, hogy 2006-ban, majd a 2009-es EP-választás hatására²⁴ számos korábbi ikonikus, meghatározó személy hagyta el a Fidesz parlamenti padsorait, akkor a 2006–2010-es ciklus jóval jelentősebb változást idézett elő, mint a kétharmados győzelmek, amelyek inkább tekinthetők a párt életében korábban lezajlott változások betetőzésének, mint markáns új korszak kezdetének.

A Fidesz képviselői elitje kapcsán a párt egykori, sajátos generációs jellege miatt érdemes még említést tenni az országgyűlési képviselők átlagéletkorának változásáról. A párt fokozatos stabilizálódását, a pártrendszerben új pozíció elfoglalását jól illusztrálja (lásd I. ábra), hogy ciklusról ciklusra miként változott a Fidesz frakciójának átlagéletkora. Ez 2010 előtt minden esetben alacsonyabb volt az Országgyűlés valamennyi tagja esetében megfigyeltnél. A két érték közötti különbség azonban ciklusról ciklusra folyamatosan csökkent, majd 2010-ben és 2014-ben viszonyuk meg is változott. A kétharmados győzelmek időszakában a Fidesz képviselőcsoportjai már idősebbek voltak a hivatalban lévő Országgyűlés átlagéletkoránál. Ez a folyamat nem csupán a pártrendszer megváltozásával, új pártok parlamenti megjelenésével magyarázható (Ilonszki–Kurtán 2011). A kor-

²⁴ 2006-ban nem szerzett parlamenti mandátumot Tölgyessy Péter, a korábbi kulturális miniszter Rockenbauer Zoltán, 2009-ben az Európai Parlamentbe távozott Áder János és Deutsch Tamás. 2004 után ugyanerre az útra léphetett többek között Szájer József és Glattfelder Béla is.

mány-képviselők-párt kapcsolatrendszer változásán túl a képviselőcsoport összetételének változása jól szemlélteti a Fidesz korábbi generációs jellegének átalakulását. Az egykor fiatal, rendszerkritikus – jelentse ez akár a Kádár-rendszer, akár a Tellér Gyula által „rendszer váltás rendszerének” nevezett átmenet kritikáját – politikusokat összefogó párt fokozatosan vált a '40-es, '50-es és '60-as korosztály politikai platformjává. A 2010-es első kétharmados győzelem előestéjére a generációs átalakulás már lezárult, ami hozzájárult ahhoz, hogy a Fidesz pártszervezete mellett a parlamenti frakció is stabil politikai háttérrel, erőforrást biztosított Orbán Viktor kormányzásához.

ÖSSZEFOGLALÁS

A Fidesz a rendszer legsikeresebb pártja, tágabb értelemben politikai vállalkozása. Helyzete igen sok tekintetben a magyar politikatörténet nagy centripártjaira emlékeztet, s ezzel képes az ehhez tartozó választói viselkedésmintákat is mozgósítani. Politikai karaktere sokrétű, rétegzett, markáns: már 1998-ban is képes volt ütőképes hívószavakat, gazdag értéktartalmú fogalmakat használni (de ezekben hangsúlyeltérések mentek végbe 2002 után), amelyek a feltűnően értékorientált Alaptörvényben is megjelentek; a politikai kompetencia, a vezérelvűség, a hatékony, célorientált vezetésre való képesség a további hangsúlyos karakterjegyek, amelyek már ellenzéki pártként is jellemezték – minden valószínűség szerint a politikai társadalom jelentős része számára meggyőzően. A Fidesz szervezete professzionális politikai üzem, más pártok számára is mintaadó. Társadalmi beágyazottsága tudatos építkezés eredménye, amely sajátos módon a 2002-es vereség után vett lendületet. A tudatos közösségépítés technikái terén szintén mértékadónak mondható a magyar politikai palettán. A párt elnöke ezért nem csupán a szervezet vezetője, hanem a szélesebb értelemben vett politikai vállalkozás vezetője, sőt, vezére: ilyenre más magyar párt esetében nincs példa. A Fidesz politikai vállalkozás jellegénél fogva széles és heterogén, ugyanakkor igen erős kohéziós erővel rendelkező választói bázist tudhat a magáénak. Hasonlóan sokszínű képet mutat országgyűlési frakcióinak összetétele is. Ezek a jellegzetességek nagyon határozottan fölismerhetők vagy kimutathatók már 2010 előtt is, így a Fidesz saját történetének igazán jelentős fordulatát a 2002-es vereség utáni időszakban kell keresni.

A 2010-es, majd a 2014-es választás önmagában nem változtatott ezeken a karakterjegyeken, bár egyeseket a kormányra kerülés ténye tett, tehetett csak nyilvánvalóvá. Ugyanakkor a kétszeres minősített többség egyértelműen sokszereű változást okozott a magyar pártrendszerben, noha – ahogy jeleztük – a hegemon vagy domináns pártrendszernek megvannak a maga erős hagyományai a magyar

politika- és párttörténetben. Éppen ezért van bizonyos tapasztalatunk is arra nézve, hogy egy ilyen elrendezésnek milyen következményei lehetnek – még ha a külső környezet el is tér a korábbiaktól. A Fideszt jóformán semmi sem korlátozza a politikai cselekvésben, ami igen nagy szabadságfokot jelent; ezzel együtt viszont – paradox módon – egy komoly külső vagy belső válság esetén pánikot vagy akár paralízist is okozhat, hiszen a konfliktuskezelés technikáinak ismerete korlátozott. Az egyetlen, adott pillanatban mégoly erős politikai vezértől való függés bizonytalanságai is sokfélék és súlyosak is lehetnek. A többi párt számára ez a helyzet ugyancsak sokféle következménnyel jár. Vannak, akik az utánzásban hisznek, mások éppen ellenkezőleg, a radikális másságban; a dolgok politikai logikájánál fogva azonban minden párt rászorul arra, hogy első lépésben a Fideszhez való viszonyát határozza meg. Ez adott esetben rengeteg szavazatot is hozhat (tiltakozás), viszont politikai bizonytalanságot is, mivel az önazonosság, a politikai karakter halvány marad, s ezzel a legitimáció, a hitelesség, a stabil támogatói bázis sem lesz erős. Mindez azért is súlyos gond, mert a magyar társadalom ideológiai, érzelmi, szociológiai, gazdasági és egyéb lényeges ismérvek szerint is sokszínű, amit az egyébként létező közös (nemzeti, országos) érdekek sem képesek tartósan elfedni vagy felülírni. Nem állítható tehát, hogy centripárt logikája valamiféle természetes reprezentációja volna a magyar politikai társadalom valóságának, így minden további nélkül elképzelhető, hogy valamilyen megrázkódtatás következtében a 2010-ben fölépült politikai rezsim is átadja a helyét egy másiknak, legyen az akár a két-, akár a hárompártrendszer. Ebben a tekintetben trend megállapítására a 2010 utáni időszak véleményünk szerint nem ad megfelelő tapasztalatot.

HIVATKOZOTT IRODALOM

- A Fidesz szavazói. Republikon http://republikon.hu/media/2I004/republikon-a_fidesz_szavazoi.pdf
- Beck László – Bíró Nagy András – Róna Dániel 2011. Szabadesésben. Az MSZP 2006–2010 közötti népszerűségvesztésének politikai napirendi magyarázatai. In Enyedi Zsolt – Szabó Andrea – Tardos Márton (szerk.): *Új képlet. Választások Magyarországon, 2010*. Budapest: DKMKA, 193–216.
- Békés Márton 2009. *Pártirányítás – Irányított párt: A Fidesz szervezeti változásainak hatása a párt centralizációjára (1988–2008)*. TDK-dolgozat. Budapest: Budapesti Corvinus Egyetem.
- Bíró Nagy András – Róna Dániel 2011. Tudatos radikalizmus. A Jobbik útja a Parlamentbe 2003–2010. In Láczi András (szerk.): *Nemzet és radikalizmus. Egy új pártcsalád felemelkedése*. Budapest: Századvég, 242–283.
- Bozóki András – Stumpf István – Javorniczky István 1998. *Magyar politikusok arcképcsarnoka*. Budapest: Századvég.
- Csizmadia Ervin 2009. A magyar pártfejlődés történelmi perspektívában: új hipotézisek. *Politikatudományi Szemle* XVIII (4) 7–32.

- Csizmadia Ervin 2015. „Miért hatékony a Fidesz? A jobb- és a baloldal közötti aszimmetria okairól.” *Mandiner* 2015. február 13.
- Csizmadia Ervin – Cséry Péter – Jenei András – Lakatos Júlia – Nagy Attila Tibor – Novák Zoltán – Paár Ádám 2014. A magyar jobboldal természetrajza. Miért olyan a Fidesz, amilyen, és lehetne-e más? In Csizmadia Ervin 2014. *Miért alaptalan a magyar demokrácia?* Budapest: Gondolat (Eredeti megjelenés 2013. május 17., *Élet és Irodalom* melléklete)
- Dobos Gábor – Kurtán Sándor – Várnagy Réka 2015. „A jelöltválasztási folyamat a választási rendszer reformja előtt és után.” In *Pártok, jelöltek, képviselők*. Budapest: Szabad Kéz, 120–137.
- Enyedi Zsolt 1993. Pillér és szubkultúra. A politikai-kulturális tagolódás egy lehetséges fogalmi kerete. *Politikatudományi Szemle* II (4) 21–50.
- Enyedi Zsolt 2004. A voluntarizmus tere. A pártok szerepe a törésvonalak kialakulásában. *Századvég* (Új Folyam) 33. 5–26.
- Enyedi Zsolt – Benoit, Ken 2011. Kritikus választás 2010. A magyar pártrendszer átrendeződése a bal-jobb dimenzióban. In Enyedi Zsolt – Szabó Andrea – Tardos Róbert (szerk.): *Új képlet. Választások Magyarországon, 2010*. Budapest: DKMKA, 17–42.
- Enyedi Zsolt – Fábián Zoltán – Tardos Róbert: *Pártok és szavazók, 2002–2014*. <http://www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/b344.pdf>
- Horváth Attila – Soós Gábor 2015. Pártok és pártrendszer. In Körösenyi András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest: Osiris – MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet, 249–278.
- Ilonszki Gabriella 2009. *Képviselők és képviselet Magyarországon a 19. és 20. században*. Budapest: Akadémiai.
- Ilonszki Gabriella – Kurtán Sándor 2011. Látszat és valóság. A 2010-ben megválasztott parlamenti képviselők arculata. In Enyedi Zsolt – Szabó Andrea – Tardos Márton (szerk.): *Új képlet. Választások Magyarországon, 2010*. Budapest: DKMKA, 95–122.
- Karácsony Gergely 2006. Árkok és légvárak. A választói viselkedés stabilizálódása Magyarországon. In Karácsony Gergely (szerk.): *A 2006-os országgyűlési választások. Elemzések és adatok*. Budapest: DKMKA, 59–103.
- Kitta Gergely 2011. A Fidesz online politikai kampánya 2010-ben. In Enyedi Zsolt – Szabó Andrea – Tardos Róbert (szerk.): *Új képlet. Választások Magyarországon, 2010*. Budapest: DKMKA, 217–239.
- Kmetty Zoltán 2014. Fiatal, vallásos és fideszes. In Szabó Andrea (szerk.): *Racionálisan lázadó hallgatók II. Apátia – Radikalizmus – Posztmaterializmus a magyar egyetemisták és főiskolások körében*. Szeged: Belvedere Meridionale, 173–186.
- Körösenyi András 2001. Parlamentáris, vagy elnöki kormányzás? Az Orbán-kormány összehasonlító perspektívából. *Századvég* (Új Folyam) 20. 3–38.
- Körösenyi András 2015. A magyar demokrácia három szakasza és az Orbán-rezsim. In Körösenyi András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest: Osiris – MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet, 401–422.
- Körösenyi András – Hajdú András – Ondré Péter 2015. Politikai vezetők: kormányfői karrier és teljesítmény. In Körösenyi András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest: Osiris – MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet, 35–58.
- Magyar Bálint – Vásárhelyi Júlia (szerk.) 2013, 2014, 2015. *Magyar polip. A posztkommunista maffia-állam* 1–3. Budapest: Noran Libro.
- Mándi Tibor 2015. Politikai gondolkodás. In Körösenyi András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest: Osiris – MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet, 13–34.

- Mike Károly 2014. Az antikommunizmuson túl. *Kommentár* 2014/3. 3–13.
- O'Sullivan, John – Pócsa, Kálmán (eds.) 2015. *The Second Term of Viktor Orbán. Beyond Prejudice and Enthusiasm*. Budapest – London: Danube Institute.
- Róbert Péter – Papp Zsófia 2013. Kritikus választás? Pártos elkötelezettség és szavazói viselkedés a 2010-es országgyűlési választáson. In Boda Zsolt – Körösenyi András (szerk.): *Van irány? Trendek a magyar politikában*. Budapest: Új Mandátum – MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet, 41–64.
- Róna Dániel – Sörös Anett 2012. A kuruc.info nemzedék. Miért népszerű a Jobbik a fiatalok között? In Szabó Andrea (szerk.): *Racionálisan lázadó hallgatók 2012. Apátia – radikalizmus – Posztmaterializmus a magyar egyetemisták és főiskolások körében I*. Szeged: Belvedere Meridionale, 113–156.
- Róna Dániel – Reich Jenő 2014. „Nemzetiek”, rendpártiak, első generációs értelmiségiek és közösségre vágnak. A Jobbik egyetemista-főiskolás támogatói. In Szabó Andrea (szerk.): *Racionálisan lázadó hallgatók II. Apátia – Radikalizmus – Posztmaterializmus a magyar egyetemisták és főiskolások körében*. Szeged: Belvedere Meridionale, 151–172.
- Szabó Andrea 2015. A választók. In Körösenyi András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest: Osiris – MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet, 279–306.
- Szabó Márton (szerk.) 2006. *Fideszvalóság*. Budapest: L'Harmattan.
- Tóka Gábor 2006. Vezérek passzív csodálói: a magyar választói magatartás nemzetközi összehasonlításban. In Karácsony Gergely (szerk.): *A 2006-os országgyűlési választások. Elemzések és adatok*. Budapest: DKMKA, 17–58.
- Tölgyessy Péter 2013. *Az Orbán-rendszer természete* 1–6. www.komment.hu
- Ványi Éva 2015. *Jelentés a kormányról. Kormányzati karrierút Magyarországon a rendszerváltástól napjainkig*. Budapest: Századvég.

Illés Gábor – Körösenyi András – Metz Rudolf

Orbán Viktor mint rekonstruktív vezető¹

A politikai vezetéskutatásban a vezetők tipologizálására különböző szempontokat alkalmaznak: ilyen lehet például a vezetők stílusa, cselekvésük kontextusa vagy az általuk végrehajtott változtatások mértéke, jellege. Stephen Skowronek rekonstruktív vezetés koncepciója ezen szempontok ötvözete: amerikai elnökök sorát vizsgálva azt állítja, hogy társadalom és politika viszonya ciklikusan változik, azaz időszakonként új és új rezsimok váltják egymást, amelyek mindegyike több elnöki ciklust is magában foglal. Minden rezsim elején egy rekonstruktív vezető áll, aki a kontextusból adódó kihívásokra, amelyek aláásták a régi rezsimet (pl. legitimációs válság, gazdasági nehézségek), sajátos és új választ ad, és ezzel nagyban meghatározza a hivatalban utána következők lehetőségeit, mozgásterét. Ebben a válaszban egyszerre rejlik benne a régi rezsim lebontása (és annak emblematisztikus intézményeivel való konfrontáció), az új megalkotása, továbbá az utóbbi legitimálásának kísérlete a közösség alapértékeire való hivatkozással. A fejezet célja Skowronek amerikai elnökökre és rezsimekre vonatkozó elméletének az alkalmazása a magyar politika elemzésére. Tézisünk az lesz, hogy Orbán Viktor 2010 utáni tevékenysége alapján rekonstruktív vezetőként értelmezhető.

Skowronek koncepciójának több olyan sajátossága van, amelyek miatt értékes kiindulópontnak tartjuk az 1990 utáni magyar politika és az Orbán-rezsim vizsgálatához. Az első, hogy Skowronek nem egyszerűen azon szerzők egyike, akik tipológiájukban hangsúlyt helyeznek a nagyobb és kisebb változást végrehajtó vezetők megkülönböztetésére, miként Weber (1978), Burns (1978) vagy Blondel (1987). Tipológiájában a vezetők korántsem voluntarista szereplők, így a rekonstruktív vezetők sem, hanem erősen beágyazottak a politikai környezetbe, kontextusba és a politikai folyamatok dinamikájába. A koncepció második sajátossága a benne rejlő ciklikus szemléletmód: Skowronek a

lineáris tendenciákat (például az elnök növekvő cselekvési szabadságát, a rendelkezésére álló erőforrások bővülését) a politikai rezsimok felemelkedésének és hanyatlásának ciklusaival egészíti ki, ezáltal új nézőpontot kínál az egyes politikusok cselekvésének értékeléséhez. A harmadik, számunkra fontos sajátosság, hogy egyszerre érzékeny a cselekvés szituáltságára (a politikusok változtatási szándéka csak akkor lehet sikeres, ha a fennálló rezsim törekenné vált, illetve megfordítva: a megőrzési kísérletek is csak akkor lehetnek sikeresek, ha a rezsim még kellően rugalmas) és annak változást előidéző és szituációt formáló lehetőségeire (azaz a változás tartalmának cselekvő általi meghatározására).²

Írásunk szerkezete a következő lesz: az első részben Skowronek koncepcióját és tipológiáját ismertetjük. A másodikban a minket közelebbről érdeklő rekonstruktív vezető főbb vonásait vesszük szemügyre. A harmadik részben a skowroneki tipológia felhasználásával írjuk le az 1990 utáni magyar politikát, a fókuszba helyezve a 2010 utáni orbáni rekonstruktív vezetést, amit a „heterotodox” gazdaságpolitika, az alkotmányozás és a migrációs politika közpolitikai területein keresztül elemzünk. Végül összefoglaljuk kutatásunk eredményeit, és megfogalmazunk néhány konklúziót.

POLITIKAI VEZETÉS ÉS REZSIM

Szemben az amerikai elnököt mint intézményt vizsgáló számos politikatudományi munkával (pl. Neustadt 1960), Skowronek az elnököket mint politikai vezetőket elemzi. Míg az előbbieknél számára az elnöki intézmény adott, és az elnök esetében is a többi intézménnyel (Kongresszus, adminisztráció stb.) való kapcsolatban kialakuló szabályszerűséget, állandóságot, a rutint keresik, Skowronek az érdeklő, hogy mikor, milyen tényezők hatására válhatnak az elnökök a változás, az átalakítás, a reform főszereplőjévé, és hogy miként alakítják az elnöki intézményt és hoznak létre új elnöki rezsimet. Ezzel összefüggésben Skowronek nem elnöki hatalomról, hanem elnöki autoritásról ír (Skowronek 1997, 17–19). *Hatalom* alatt az elnökök formális és informális erőforrásait érti, amelyekkel véghez tudják vinni politikai céljaikat; míg *autoritás* alatt a hatalomgyakorlással kapcsolatos várakozásokat, és cselekvésük ezek fényében való legitimálását. Az elnöki hatalom, az alkotmányos jogkörök többé-kevésbé adottak, és az adott politikai konstelláció (pl. a Kongresszus politikai összetétele) meghatározza az elnöki politikai

² Skowronek megközelítése az új institucionalizmusok történeti változatát (*historical institutionalism*) képviseli, és komoly hatást (Laing 2012; Magliocca 2009; Nichols 2014; Nichols–Myers 2010), illetve vitákat (Arnold 1995; Hoekstra 1999; Lieberman 2000; Milkis 1995; Young 1995) váltott ki az amerikai politikatudományban. Az említett viták részletes ismertetésére nem lesz terünk, így csak egy-két, ezekkel kapcsolatos szempontot fogunk felvetni írásunk konklúziójában.

¹ Köszönettel tartozunk Szűcs Zoltán Gábornak, valamint az MTA TK Politikatudományi Intézetében tartott vita résztvevőinek írásunk korábbi változatához fűzött értékes megjegyzéseikért.

intézkedések lehetőségét. Felfogása szerint azonban nem elsősorban magukon a jogkörökön és a hatalmi eszközök mozgatóján múlik egy elnök sikeressége. „Egy vezető nem attól lesz sikeres, hogy feltétlenül többet tesz más vezetőknél; hanem attól, hogy képes kontrollálni tevékenysége politikai értelmezését, azon feltételeket, amelyek a történelemben betöltött helyét meghatározzák” (Skowronek 1997, 17). Az elnök autoritása elsősorban attól függ, hogy a hatalom gyakorlásának és elnöki politikájának mennyiben tudja olyan igazolását adni, amely megfelel az uralkodó értékrendnek és a tevékenységével kapcsolatos elvárásoknak, percepciónak, illetve a status quót elutasító vagy módosító politikája esetén az mennyire igazolt a társadalom felé (Skowronek 1997, 18–19). A rezsimalapítás sikere alapvetően azon múlik, hogyan képes az elnök megoldani a legitimációs problémát, azaz egy fedél alá hozni politikai cselekvése felforgató, illetve új rendet létrehozó hatásait. A legitimációs probléma kapcsán válik kiemelten fontossá, hogy az elnök hogyan és milyen jelentést próbál adni cselekedeteinek. Ez tekinthető a skowroneki megközelítés alapvetően konstruktivista elemének.

Skowronek egyik kulcsfogalma a „politikai idő”. A „politikai idő” a kontextus cselekvést korlátozó voltára utal: Skowronek szerint egy elnök politikai lehetőségeit nagyrészt meghatározza, hogy milyen politikai szituációban működik, ezért akkor járunk el helyesen, ha nem az egymást követő, hanem az azonos politikai szituációban vagy másképpen, azonos formájú politikai időben levő elnököket hasonlítjuk össze:³ Franklin D. Rooseveltet például nem elődjével, Herbert Hooverrel, hanem más rekonstruktív vezetőkkel, így Jeffersonnal vagy Andrew Jacksonnal. Skowronek szerint a történelem nem lineárisan, hanem ciklikusan „halad”, és az egymást követő, több elnökséget – és ismétlődő politikai szituációkat – magában foglaló politikai ciklusokat nevezi Skowronek rezsimnek⁴ (Skowronek 1997; Orren–Skowronek 1998). A rezsim kialakulása kapcsolatban áll a politikatudomány *realignment* elméletével (Orren–Skowronek 1998), amely a pártok választói támogatásának hirtelen történő, de nagymértékű és tartós átrendeződését jelenti. Másképpen megfogalmazva: a demokratikus rezsimváltások előfeltétele a választói támogatás mintáinak megváltozása. Skowronek (1997) öt egymást követő elnöki rezsimet különböztet meg az Egyesült Államok történetében: a jeffersoni, a jacksoni, a Lincoln elnök által megalapozott republikánus, a roosevelti New Deal, illetve a reagani rezsimet. Noha az egyes rezsimnek fennállásának hossza eltér, életgörbéjük azonos szerkezetű: mindegyikben ugyanaz a négy politikai helyzet (politikai idő) jön/jöhet létre, amelyekről alább majd szólnunk.

³ „Politics conceptualizes political time in terms of four authority structures, each posing a different leadership challenge for presidents responding to their rules of action” (Hoekstra 1999, 667).

⁴ A „regime” mellett gyakran használja az „order” vagy „era” fogalmakat, miként a Skowronek koncepciójára reagáló szakirodalom is (pl. Arnold 1995).

Előbb azonban fontos megvizsgálni, milyen tartalmat is ad pontosan Skowronek a rezsim fogalmának. A rezsim fogalma nem a politikai rendszert (demokrácia, diktatúra, hibrid rendszer vagy ezek valamilyen alelete), hanem a kormányzás, a hatalomgyakorlás és a legitimitás egy meghatározott módját jelenti, amely egy adott korszakban fennáll. Skowronek könyvének rezsimfogalma, miként a kritikák is hangsúlyozták (pl. Pious 1994), meglehetősen homályos. Skowronek egy későbbi munkájában Karen Orrennel együtt megpróbálja tisztázni a fogalmat: „az amerikai alkotmány nem egy változatlan kormányzati formaként maradt fenn, hanem viszonylag sajátos politikai rezsim sorozataként, amelyek mind érdemben változtatták meg a föderalizmus és a hatalmi ágak elválasztásának lényegi tartalmát és gyakorlati működését” (Orren–Skowronek 1998, 690). A periodikusan kialakuló új rezsim újrendezik az alkotmányos és egyéb kormányzati intézmények közti viszonyokat, új kormányzati napirendet vezetnek be, és a kormányzat működését az új politikai előfeltevés-rendszerhez igazítják. Így például a liberális New Deal rezsim bevezetésének olyan „alapítói” jelleget tulajdonítanak, amely az „alkotmányozási pillanathoz” hasonlítható (Orren–Skowronek 1998, 690, 693).

A fentiek alapján a skowroneki rezsimfogalom magját értelmezésünk szerint a központi kormányzat alkotja, de a formális és közjogi elemek helyett a hangsúly a kormányzás (*governance*) és a hatalomgyakorlás módján, állam és társadalom viszonyán van. A fogalom magában foglalja továbbá a kormányzati koalíciót, a választói elkötelezettségeket, a pártrendszer jellegét, a támogató érdekcsoportok összetételét és az ideológiai elkötelezettség sajátosságait. A rezsim a formális intézményi jellemzőkön túl tehát sajátos kormányzási, hatalomgyakorlási mintákat, normákat, gyakorlatot, stílust jelent,⁵ valamint ezeket igazoló politikai diskurzust. A rezsim része továbbá valamilyen jellegzetes közpolitikai irány vagy paradigma, amit a rezsim mögött álló politikai-társadalmi koalíció adekvátnak tekint a korszak problémáinak megoldására. Egy rezsim mindig az adott korszak fő kihívására válaszol, és mindig az azt megelőző rezsim felfogásával, ideológiájával és megoldásaival szemben fogalmazódik meg és igazolja magát. Minden rezsimnek van egy „életgörbéje”, amely a megalapításától a hanyatlásáig, „válságáig” terjed, mígnem felváltja egy újabb, az aktuális kihívásokra sikeresebb politikai választ adó rezsim. Skowronek elemzése egyaránt kitér arra, hogy miként történik egy rezsim alapítása, és hogy egy adott rezsim fennállása idején hivatalba került elnökök autoritása hogyan függ az őket körülvevő környezeti feltételektől és lehetőségektől, illetve saját viszonyuktól a fennálló rezsim értékrendjéhez, kormányzási gyakorlatához és legitimációjához (Skowronek 1997).

⁵ Ennyiben közel áll O'Donnell–Schmitter (1986, 73), Sartori (1994) és Lord (2003, 40–49) rezsimfogalmához.

1. táblázat. Az elnöki autoritás visszatérő struktúrái

A vezető politikai identitása	A fennálló rezsim állapota	
	rugalmas	sebezhető
Támogató	artikulálás politikája (politics of articulation)	szétválás politikája (politics of disjunction)
Ellenséges	kiüresedés politikája (politics of preemption)	rekonstrukció politikája (politics of reconstruction)

Forrás: Skowronek 1997, 36.

Skowronek elnöki vezetéséről szóló elemzésének fogalmi keretét egy kétdimenziós mezőben felállított elnöki autoritástipológia adja (Skowronek 1997, 36). Az első dimenzió kérdése, hogy az elnök politikai identitása mennyire van összhangban a fennálló rezsimmel (1. táblázat sorai). A második dimenziót a vezető előtt álló politikai lehetőségek adják, nevezetesen az, hogy azok az értékek és elköteleződések, amelyek a fennálló rezsimet jellemzik, mennyire törékenyek, sebezhetőek vagy rugalmasak és megújulásra képesek (az 1. táblázat oszlopai). Végeredményben Skowronek a négy lehetséges politikai konfiguráció alapján az elnöki autoritás négyféle típusát (szerkezetét) különbözteti meg, nevezetesen a rekonstrukció, a szétválás, az artikulálás és a kiüresedés⁶ politikáját. Skowronek szerint minden elnöki vezetés többé-kevésbé beilleszthető valamelyik típusba. Egy politikai rezsim életgörbéje pedig jól leírható az autoritástípusok változásának egy bizonyos sorrendjével, amelyben a *rekonstruktív* vezetést (rezsimépítést) jellemzően az *artikuláló* (rezsimmenedzselés) vagy *kiüresítő* magatartás (sikertelen rezsimváltoztatási kísérlet), végül a *szétválás* politikája (rezsimhanyatlás) követi.

Az elnöki autoritás négy skowroneki típusa a következő:

1. *A rekonstrukció politikája.* Ez a legígéretesebb helyzet a politikai vezető számára. Fő jellemzője, hogy az elődök által kialakított rezsim már törékennyé, sebezhetővé vált, nem képes a problémák megoldására, legitimációs válság alakult ki. A másik jellemzője az, hogy a megválasztott elnök politikai identitása ellentétes a fennálló, de már dezintegrálódó rezsimmel. Ez a helyzet az elnök (pl. Lincoln, Franklin D. Roosevelt) számára lehetőséget ad egy új politikai napirend bevezetésére, és egy új politikai rezsim alapítására (Skowronek 1997, 36–38). Skowronek hangsúlyozza, hogy a rekonstruktív elnökök nem feltétlenül sikeresebbek a válsághoz vezető problémák megoldásában, mint

⁶ Skowronek *preemption*-fogalmát, mivel megszokott magyar fordításai ebben a vonatkozásban nehezen értelmezhetők, „kiüresedésnek” fordítjuk. Utóbbi megítélésünk szerint talán ragadja meg a rezsimmel szemben ellenséges, de alapvetően tehetetlen politikai vezető helyzetét.

elődeik (vö. Orren–Skowronek 1998, 697). Elődeikkel ellentétben azonban képesek „átalakítani a politikai napirendet, támogatást szerezni a kormányzati hatalom új módon történő alkalmazásához, és túljuttatni az egész politikai közösséget a régi problémákon, már a lehetőségek új körére tekintve” (Skowronek 1997, 37–38).

2. *A szétválás politikája.* Skowronek ezt tekinti a „leglehetősebb” vezetési szituációnak, mivel itt a társadalmi igények és elvárások, valamint az elnök attitűdje elválnak egymástól. Az elnök itt egy sebezhetővé vált rezsimmel azonosul, azaz olyan értékekkel és elköteleződésekkel, amelyek már nem adnak kielégítő választ az újonnan felmerült problémákra. Ennek következtében az elnök (pl. Hoover, Carter) folyamatos harcot vív a társadalomban kialakuló új értékekkel és orientációkkal, és elveszíti politikai hitelét és az autoritását arra, hogy definiálja a politikai helyzetet (Skowronek 1997, 39–40).
3. *Az artikulálás politikája.* Az előző helyzethez hasonlóan az inkumbens (azaz az elnöki hivatal betöltő személy) értékrendje szintén azonos a rezsim értékrendjével, de a rezsim itt életképebb, rugalmasabb: irányt és megoldásokat kínál a felmerülő aktuális kormányzási problémákra. Az elnök ebben a helyzetben *ortodox-innovátor*, a fennálló keretek között van lehetősége az eddigi eredményeket megőrző reformokra, illetve arra, hogy kiterjessze, továbbfejlessze a korszak értékeit és politikáját (pl. Theodore Roosevelt vagy Johnson). Újrafogalmazza a fennálló értékeket és politikai irányt (*rearticulation*), és ehhez meg tudja szerezni a szükséges támogatást. Az artikulálás politikája demonstrálja a fennálló rend életképességét a változó körülmények között. Ez a leggyakoribb helyzet, amiben a hivatalba került elnökök találják magukat (Skowronek 1997, 41–43).
4. *A kiüresedés politikája.* A rekonstruktív helyzethez hasonlóan itt is az ellenzék-ből rekrutálódó elnök kerül hivatalba, aki szemben áll a fennálló értékekkel és az intézményesült politikával, és az azt képviselő establishmenttel. Csak-hogy azzal ellentétben az elnök autoritása itt gyengébb, lehetőségei korlátozottabbak, mivel a fennálló rezsim politikai, intézményi és ideológiai alapjai és támogatottsága továbbra is masszív, és a rezsim elég rugalmas ahhoz, hogy „belülről” megújuljon (Skowronek 1997, 43).

Skowronek (1997) szerint ezek a politikai helyzetek eltérő cselekvési lehetőségeket kínálnak az inkumbens elnökök számára: egy rekonstruktív vezetőnek van a legnagyobb esélye sikeres és maradandó politikai örökség teremtésére, míg leginkább a „szétváló” elnökök számíthatnak közpolitikai és választási kudarcra.

A REKONSTRUKTÍV VEZETŐ

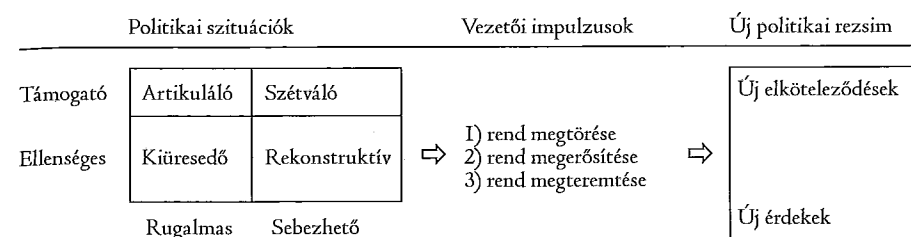
Mivel a magyar politikában 2010-ben kialakult politikai helyzetet a rekonstruktív politikához fogjuk hasonlítani, ezért erre a típusra bővebben kitérünk.

A „rezsimalapító” rekonstruktív vezető előtt akkor nyílik meg a lehetőség a cselekvésre, ha a bevett eszközök és módszerek nem képesek a problémákat kezelni. A rekonstruktív politika tehát mindig egy sikertelen vezetési gyakorlatot követ, amelyben a vezetés eltávolodik az igényektől, vagy éppen az igények a vezetéstől, s így megrendül a kormányzat politikájába, hatalmába és legitimációjába vetett bizalom. A rekonstruktív vezető azon túl, hogy nyíltan elutasítja a bevett eszközöket, eljárásokat, amelyek csődöt mondtak, új alapokat is teremt a politikának. Más szóval létrehozza a legitim cselekvés egy merőben új sztenderdjét. Egy új rezsimit „alapít”, amelyben a politikai folyamatok jellege és a társadalom és az állam viszonya megváltozik.

A rekonstruktív vezetés három elemre bontható. Egyrészt a vezető megtöri, lebontja a kialakult rezsimit (*order-shattering*). A fennálló rend megrendülése nem a vezető cselekvésének kizárólagos következménye; hozzájárul ehhez egy aktuális válság (legitimációs vagy pénzügyi, gazdasági válság), amelyet az elődje nem tudott érdemben kezelni. Kritikus momentumok lesznek a választások, amelyeknek mindig a vezetők adnak tartalmat és jelentőséget, katalizálva ezzel a sebezhető rezsimit hanyatlását. Másrészt az ilyen jellegű cselekvéshez elengedhetetlen egy közös világkép kialakítása, jóváhagyása és megerősítése (*order-affirming*). A vezető közös értékeket hangsúlyoz, amelyek az új rend alapjául fognak szolgálni. Harmadrészt a vezetőnek új rendet is kell teremtenie (*order-creating*). Nemcsak gyökeresen szakít a bevett megoldásokkal, módszerekkel és eszközökkel, de új, a hangsúlyozott közösségi elvárásokkal és értékekkel párhuzamos irányt rajzol fel (Skowronek 1997, 20–21; 2004, 2011, 11–14.). Így a vezető képes függetleníteni magát a korábbi rezsimtől és tágítani mozgásterét, amely ugyanakkor magában rejtje azt a kockázatot, hogy a vezető „csúszós talajra téved”, és politikája kudarcba fullad.

A rekonstruktív vezető sikere abban mérhető, hogy mennyire képes a meglévő intézményesült elköteleződések megbontani, illetve mennyire képes kialakítani és fenntartani innovatív politikájának és újfajta hatalomgyakorlásának (*exercise of power*) támogatottságát. Viszont az új elköteleződés nem jelent konszenzust. Sőt, épp ellenkezőleg: a vezető keresi és kielezi a meglévő konfliktusokat. A vezető cselekvésében itt érhető tetten a paradoxon, hiszen minél jelentősebb a változás, és minél hatékonyabb a vezetés, annál negatívabb a rekonstruktív politika hatása azokra nézve, akik a korábbi rezsimit hívei, támogatói voltak. Így nem csoda, ha a vezető cselekvése ellentétes mobilizációt is kivált: gondoljunk csak Lincolnra és az amerikai polgárháborúra, vagy éppen – hogy egy kevésbé szélsőséges példát említsünk – a Szenátus Jackson ellen fordulására a Bank of the United States-szel való

1. ábra. A rekonstruktív vezetés folyamata



Forrás: Nichols–Myers 2010, 811.

konfliktus idején, 1833–1834-ben. A régi rezsimit felbomlasztása végleges, s így tartósabb, mint a vezetés konstruktív oldala. A rezsimit a vezető magára szabja, amellyel az őt követők mozgásterét is meghatározza, az artikuláció politikájára kényszerítve őket. A rekonstrukció során tehát a vezető „alapítóként” új alapokra helyezi a politika intézményi konfigurációját és gyakorlatát, és egy új korszakot nyit meg (Skowronek 2004).

Noha Skowronek elmélete az Egyesült Államok politikai kontextusában fogalmazódott meg, mégis a végrehajtói vezetés (*chief executive*) változás és rend közötti dinamikája más közjogi körülmények között is vizsgálható (Skowronek 1995, 520). Skowronek arra tett kísérletet, hogy felrajzolja azokat a mintákat, amelyek a végrehajtói vezetés és az idő problematikáját meghatározzák. A probléma ugyanakkor nem a formális intézményekben gyökerezik, amiként Skowronek rezsim-konceptiója sem a politikai rendszert, hanem a kormányzás, a hatalomgyakorlás és a legitimitás egy meghatározott módját írja le egy bizonyos időszakban. Skowronek vezetéstipológiája tehát egy általános vezetéselmélet, s így bármilyen politikai környezetben értelmezhető (t Hart 2010, 8–11). Ennélfogva a koncepció annak kitérítése (*conceptual stretching*) és konnotatív pontosságának elvesztése nélkül „utaztatható” (*conceptual travelling*) (Sartori 1970) más környezetbe, amire több példát is ismerünk (McCaffrie 2012; Laing–McCaffrie 2013; Byrne et al. 2015; Goetz 2016). Mivel a magyar politikában a végrehajtást vezető kormányfő közjogi és politikai értelemben már 1990-től kezdődően kiemelkedett, ez lehetőséget teremt arra, hogy a skowroneki tipológiát a magyar esetre alkalmazzuk. A kontextuális különbségekre néhány mondatban kitérünk a tanulmány befejezésében.

Az elkövetkezőkben az orbáni politika három fontos területére – az alkotmányozó politikára, a gazdaságpolitikára és a külpolitikára – fogunk koncentrálni, bemutatva, hogy miként jelentek meg a rekonstruktív politika elemei ezeken a területeken. Az alkotmányozás, mint a politikai intézmények közötti viszonyok újrendezése, a rezsimváltás szempontjából alighanem magától értetődő. A gazdaságpolitikai paradigmaváltás fontossága is jól értelmezhető a Skowronekéhoz hasonló neoinstitucionalista elméletekben. Ez a két terület

időben a rezsim kialakításához köthető, míg a harmadik, a migrációs válság⁷ későbbi. Ez az időbeli különbség remélhetőleg segít majd rávilágítani az orbáni rekonstrukció néhány sajátosságára. Közös a három ügyben, hogy mindegyikben megjelennek az autoritáskonfliktusok, amelyek egyfelől a legitimitás új sztenderdjeinek kialakítása szempontjából fontosak, másfelől pedig – ahol éppen külföldi szervezetekkel való konfliktusokról van szó – a rezsim nemzetközi beágyazottságát is szemléltetik.

AZ ORBÁNI REKONSTRUKCIÓ ÉS KONTEXTUSA

Mielőtt a konkrét közpolitikai területek elemzésére rátérnénk, szükséges néhány szót szólni a 2010 előtti időszakról. Az időszaknak, pontosabban az 1990 utáni kormányok tevékenységének pusztán a skowroneki szempontok szerinti teljes elemzése is meghaladná jelen tanulmány kereteit. Így itt mindössze négy elemet emelünk ki, amelyek az írás 2010 utáni részének előfeltevéseiként szolgálnak.

Az első, hogy az 1990 és 2010 közötti időszak skowroneki értelemben egy rezsimnek tekinthető. Ennek nem mond ellent az, hogy a rezsim körvonalai nem alakultak ki teljes mértékben 1989–1990-ben, hanem egy 1998-ig tartó „átmeneti korszakra” volt szükség, mire az új rezsim elnyerte végső formáját (Körösi 2015a). A magyar eset különlegessége a skowroneki példákkal szemben tehát az, hogy nem egy politikai oldal és vezető, hanem az oldalak közötti kompromisszum alakította ki a 2010-ig fennálló rezsimet. A rezsim fennállásának elsődleges garanciája pedig a kétpólusú pártrendszer mentén stabilizálódó választói magatartás volt, amely két, nagyjából hasonló támogatottságú politikai oldal létét eredményezte.⁸

⁷ A tanulmányban a „migrációs válság” szélesebb folyamatra fókuszáló megfogalmazását használjuk az érintett emberekre koncentráló „migránsválság” helyett. Ugyanis Orbán Viktor a válságot a humanitárius kérdésnél jóval szélesebben határozta meg, és többször is használta az utóbbi kifejezést. 2015. január és 2016. március között a kormányfő beszédeiben, interjúiban és sajtónyilatkozataiban 10 alkalommal használta a „migrációs válság” kifejezést, szemben a kétszer említett „migránsválsággal” szemben. Érdekes módon a „menekültválság” megnevezés 12 alkalommal jelenik meg (Metz 2016), viszont Orbán Viktor ezzel kapcsolatban határozottnak tűnik: „Ez nem menekültválság. Ez népvándorlás, amely gazdasági bevándorlókból, menekültekből, menedékkérőkből és külföldi fegyveresekből is áll. Ellenőrizetlen és szabályozatlan folyamat.” (A miniszterelnök az ENSZ-közügyűlés rendkívüli menekültügyi tanácskozásán beszélt New Yorkban. 2015. 09. 30.) Mivel a tanulmányban az orbáni rekonstrukció feltérképezése a célunk, nem vizsgáljuk, hogy vajon a „migrációs válság” vagy a „menekültválság” kifejezés írja-e le jobban a jelenséget, hanem követjük az orbáni fogalomhasználatot.

⁸ Ezek kialakulása, bár Orbán 1998 utáni rezsimátalakító szándékainak effektív korlátját jelentette, a politikai cselekvés szempontjából maga sem tisztán exogén, strukturális determináns, hanem részben a politikai cselekvés terméke volt (vö. Enyedi 2004).

A második, hogy a rezsim 2006 (a gazdasági megszorítások bejelentése és az őszi beszéd kiszivárgása) után a Skowronek által leírt legitimációs válságba került, hanyatló ciklusába lépett, és törekennyé vált. Ezen súlyosbított a 2008-tól hazánkat is elérő nemzetközi pénzügyi válság és annak hatásai. Ezen időszak három kormányának (II. és III. Gyurcsány-, illetve Bajnai-kormány) tevékenysége tekinthető a szétválás politikájának. Skowronek ilyen politikára hozott (Skowronek 2011, 61–76; 1997, 177 skk., illetve 361 skk.) példáihoz, Franklin Pierce és Jimmy Carter elnökségéhez hasonlóan a 2006–2010 közötti időszakot is a rezsimet vezető koalícion belüli harcok kiéleződése és a nyilvánosság előtti hitelesség megteremtéséért vívott harc jellemezte. Utóbbit Gyurcsány a „reformkormányzás” szlogenjével, Bajnai pedig a szakértői válságkezelésre hivatkozva próbálta megszerezni, a vezető kormánypárt népszerűsége szempontjából kevés sikerrel. Az MSZP támogatottságának összeomlásával pedig ledőltek a rezsim tartópillérei, az addigi szavazótáborok és pártrendszer.

A harmadik, hogy Orbán Vikornak első kormányzása idején is politikai célkitűzése volt a rezsim átformálása. Az 1998 szeptemberében meghirdetett „kiegyensúlyozás” politikája az erőviszonyok átalakítását tűzte ki „a médiában, a kulturális szférában és az üzleti világban” (idézi Debreczeni 2003, 392, vö. 424–436). Ez az orbáni retorikában a posztkommunizmus elleni küzdelemként jelent meg (Janke 2013, 176–178). A kialakult szituációért Orbán egy 1999-es értékelése szerint a rendszerváltás mikéntje a felelős, 1989–1990-ben ugyanis elmaradt a régi elit lecserélése az említett területeken (idézi Bozóki 2003, 137–138). Első kormányzása alatt azonban lehetőségei korlátozottak voltak a rezsim átalakítására, így a hatalomgyakorlási, kormányzási technikákban bekövetkezett változások (Körösi 2001; Pesti 2000) ellenére Orbán első kormányzati ciklusa skowroneki szempontból leginkább a kiüresedés politikájaként jellemezhető. Ez különbözteti meg Orbánt a korszak többi miniszterelnökének artikuláló vagy szétváló politikájától.⁹ Alighanem a régi rezsim elleni harc elemének tekinthető Orbán és a Fidesz 1998-as nyelvi újítása, az „újkonzervatív nyelv” bevezetése, amely a kilencvenes években uralkodó „szociologizáló nyelvet” volt hivatott felváltani (Szűcs 2006).

Végül kiemelendő, hogy az előző két pont, tehát az orbáni rezsimátalakító szándék (amely 2002 után bizonyosan erősödött) és a régi rezsim (2006 után be-

⁹ A korszak miniszterelnökeinek ilyen besorolása nyilván elnagyolt, és további, itt nem elvégezhető vizsgálatokat igényelne. Az említettek rezsimmal való azonosulása is eltérő mértékű lehetett, egyesek kétségtelenül igyekeztek átalakítani a rezsimet bizonyos elemeiben, elég csak az Antall József idején kirobbanó médiaháborúra, vagy a prezidencialisálódás első Gyurcsány-kormány alatti folytatódására (Körösi 2006) gondolni. Mi mindössze annyit állítunk, hogy Orbán már első kormányzása alatt is alapvetőbben elutasító volt a kialakult rezsimmal szemben, mint bármelyik rendszerváltás utáni magyar miniszterelnök.

következő) törekennyé válásának találkozása vezetett a 2010 utáni rekonstruktív politikához. A régi rezsim legitimációjának erodálódása mellett a 2010-es kritikus választáson (Enyedi–Benoit 2011; vö. Róbert–Papp 2012) kapott kétharmados felhatalmazás lehetőséget adott a régi rezsim szinte korlátlan mértékű átalakítására. Ezáltal válhattak Orbán politikai törekvései a kiüresedés politikájából a rekonstrukció politikájává. Ennek alább három megnyilvánulását vizsgáljuk.

Alkotmányozás

Orbán rekonstruktív politikájának „legmagasabb szintű” megnyilvánulása az új alkotmány létrehozása volt. Mint fentebb láthattuk, egy új politikai rezsim létrehozásához Skowronek koncepciójában nem, vagy legalábbis nem feltétlenül társulnak formális közjogi vagy alkotmányos változások. Az alkotmánymódosítások és az új alkotmány megteremtése Magyarországon aláhúzza az orbáni rekonstruktív politika robusztus jellegét, és a rezsimalapításnak szimbolikus és formális jelleget is ad. A 2010 utáni magyar alkotmányozásban – mint alább látni fogjuk – a rekonstruktív politika mindhárom eleme jól megragadható.

A régi rend megtörése. Az 1989–1990-es demokratikus rendszerváltást nem követte formailag új alkotmány elfogadása. Noha az 1949-es alkotmányt az 1989-es és az 1990-es radikális alkotmánymódosító csomag tartalmában újraírta, a politikai szereplők közti teljes közjogi konszenzus hiánya, az alkotmányozás elitista jellege és a szimbolikus újrakezdés hiánya következtében az alkotmány legitimitáshiányos maradt. Az 1990-es évek alkotmányozási kísérleteinek kudarca után fokozatosan végbement az alkotmány relatív konszolidációja, ez azonban a 2006-os őszi politikai válság nyomán széttorzott. A jobboldal egy részének politikai helyzetértelmezésében innentől kezdve helyet kapott az alkotmány kritikája is. Nevezetesen akkor, amikor a választók bizalmát elvesztő kormányfő, Gyurcsány leváltása alkotmányossági okból nem volt lehetséges. A formailag és eredetét tekintve 1949-es alkotmány legitimitásának az aláásása a 2010 előtti rezsim elleni politikai harc részét képezte, majd a kétharmados parlamenti többség megszerzésével, 2010-ben lehetővé vált az új alkotmány megalkotása.

A 2010 utáni alkotmányozás egyik legfontosabb célja a régi rend megtörése volt, a következő okokból. Először is, az alkotmányozás szimbolikus kifejezése volt a régi rezsimmel történő szakításnak,¹⁰ ami nemcsak az 1989–1990 előtti

¹⁰ „HAZÁNK neve Magyarország”, szól az Alaptörvény „Alapvetés” c. részének A. cikkelye, amellyel az 1949. évi alkotmányban rögzített „Magyar Köztársaság” hivatalos elnevezését váltotta fel. Magyarország Alaptörvénye. Nemzeti Hitvallás. *Magyar Közlöny*, 43. szám, 2011. április 25., 10657.

egypártrendszerrel, de a rendszerváltást követő korszaktól való radikális elhatárolódást, továbbá az újrakezdés igényét is kifejezte. A szimbolikus szakítást az Alaptörvény preambulumaiként megalkotott Nemzeti Hitvallás fejezte ki a legjobban, amely egyrészt visszaállította a kontinuitást a több évszázados alkotmányos hagyománnyal,¹¹ másrészt feladta az alkotmány semlegességének elvét. A Nemzeti Hitvallás és az alkotmányozás orbáni és fideszes narratívája éles cezúrát kívánt húzni a kommunista korszakkal szemben,¹² továbbá az 1989 utáni „átmenet két zavaros évtizedével”.¹³ Az Alaptörvényben megszűnt a liberális értékek korábbi dominanciája, és megjelent a nemzeti-historizáló, konzervatív és keresztény értékrend is. Ezzel távolodott a Nyugat-Európában ma uralkodó alkotmányos felfogástól. Az Alaptörvény negyedik módosítása politikailag megbélyegezte a szocialistákat mint a kommunista diktatúra politikai örököseit, akik tovább hordozzák a múlt bűneinek felelősségét.¹⁴

Másodszor, az alkotmányozás szembefordulást jelentett az uralkodó jogi konstitucionalista vagy radikális jogállami felfogással is, amely elfogadta és legitimnek tekintette az 1990-es években kialakult alkotmánybírói szupremáciát a politikai felett. Miként Franklin D. Rooseveltnek a Legfelsőbb Bíróság, Orbán számára az Alkotmánybíróság volt a régi rezsim (és alkotmány) kulcsintézménye, amely az új rezsim alapításának a fő ellenlábasává vált. Az Alkotmánybíróság gyengítése megfelelt a nép akarataira, azaz a demokratikus legitimáció felsőbbségére hivatkozó plebiszciter (közvetlen demokratikus) politikai koncepciónak (Pócza 2015; Körösenyi 2015b).

Harmadszor, az Alaptörvény elfogadása a régi rendet védő autoritások és az előző rezsim elitjének a meggyengítéséhez is hozzájárult. Így a közjogi szerkezet átalakításához társult Orbán és a kormánypártok kinevezési politikája, ami a független vagy ellenzéki személyek kormányhoz lojális személyekkel való felváltását jelentette.¹⁵ Ezek együttesen az Alkotmánybíróság mellett több, a ha-

¹¹ „Tiszteletben tartjuk történeti alkotmányunk vívmányait és a Szent Koronát, amely megtestesíti Magyarország alkotmányos állami folytonosságát és a nemzet egységét. Nem ismerjük el történeti alkotmányunk idegen megszállások miatt bekövetkezett felfüggesztését.” Magyarország Alaptörvénye. Nemzeti Hitvallás. *Magyar Közlöny*, 43. szám, 2011. április 25., 10656.

¹² „Nem ismerjük el az 1949. évi kommunista alkotmányt, mert egy zsarnoki uralom alapja volt, ezért kinyilvánítjuk érvénytelenségét.” Magyarország Alaptörvénye. Nemzeti Hitvallás. *Magyar Közlöny*, 43. szám, 2011. április 25., 10656.

¹³ Ez már az Országgyűlés 2010 nyarán, a Nemzeti Együttműködésről elfogadott Politikai Nyilatkozatában megfogalmazódott. Lásd: az Országgyűlés 2010. június 14-én elfogadott Politikai Nyilatkozata I/2010. (VI.16.) a Nemzeti Együttműködésről, http://2010-2014.kormany.hu/download/d/56/00000/politikai_nyilatkozat.pdf#!DocumentBrowse (letöltés dátuma 2016. 09. 29.)

¹⁴ *Magyar Közlöny*, 2013. évi 49. szám, 6400–6401.

¹⁵ Ennek mértékéről áttekintést ad Kristóf (2015, 71–83). Az alkotmánybírák kinevezésével összefüggésben lásd Sente (2015).

talommegosztás kifinomult rendszerében fontos szerepet játszó és a kormánytöbbség számára korlátot jelentő intézmény (MNB, ombudsmani intézmény, Költségvetési Tanács, médiahatóságok, népszavazás) meggyengítéséhez vezetett. Az alkotmányozás során Orbán nemcsak a hazai posztkommunista és liberális elittel és értékrendjével fordult szembe, de az európai liberális baloldallal is, sőt az egész nyugat-európai alkotmányos közfelfogással. Az ellentétet jól manifestálták az Európai Bizottsággal, az Európai Parlament pártjaival, a Velencei Bizottsággal,¹⁶ az Egyesült Államok kormányával, azaz olyan nemzetközi autoritásokkal folytatott viták, amelyek a liberális alkotmányosság *mainstream* európai és amerikai felfogását képviselték (Sonnevend–Jakab–Csink 2015).

A közös alap kialakítása. A rekonstruktív politikának tehát része a közös alap megteremtésére való törekvés, amihez az új alkotmány körüli vitákban és az Alaptörvény létrehozásában is megjelent az alkotmányozók oldaláról. Mivel az alkotmányjogi és politikatudományi irodalom általában a 2011–2012-es alkotmányozás politikai egyoldalúságát emeli ki (pl. Jakab 2011; Sonnevend–Jakab–Csink 2015), joggal, ezért itt hangsúlyoznunk kell, hogy a skowroneki „közös alap” nem valamiféle konszenzus keresését/megtalálását jelenti. A rekonstruktív vezető éppen hogy éles konfliktust generál a régi renddel, autoritásokkal és elittel szemben. Emellett azonban a rekonstruktív vezető olyan értékekhez nyúl, amelyek közös alappá válhatnak hívei számára, illetve amelyek hivatkozási alapot jelenthetnek az új rend számára, és segíthetik annak legitimációját. Alább az orbáni alkotmányozás azon elemeit próbáljuk kiemelni, amelyekben megítélésünk szerint ilyen funkciót betölthetnek.

Először is, az alkotmányozási diskurzusból megjelent egy „új társadalmi szerződés” létrehozásának igénye,¹⁷ mint ami a morális, illetve a természetes rend helyreállításának záloga (Horkay Hörcher 2012), és ami azután az új alkotmány kodifikálásában öltött testet. Így került előtérbe például a jogok és köteleességek összhangja, vagy a felelős gazdálkodásra irányuló közpénzügyi (államadósság) klauzula. Az alkotmány elsődleges funkciója többé nem az egyéni jogok védelme lesz az állammal szemben, hanem a nemzetállam és a szuverenitás, továbbá az ezeket hordozó közjogi intézmények konstituálása.

¹⁶ Lásd például a Velencei Bizottság állásfoglalását a magyarországi alkotmányozási folyamat során felmerült három jogi kérdéstről (Jakab 2011, 358–375), illetve az Alaptörvény negyedik módosításáról (*Vélemény Magyarország Alaptörvényének Negyedik Módosításáról*, Strasbourg, 2013. június 17. / CDL-AD(2013)012/ A Magyar Helsinki Bizottság fordítása).

¹⁷ Orbán Viktor már a 2010-es választások utáni, a kormányprogramot az Országgyűlésben ismertető expozéjában új társadalmi szerződés megkötéséről beszélt. Lásd: http://hvg.hu/itthon/20100525_orban_kormanyprogram. Lásd továbbá: A Nemzeti Együttműködés Programja. Országgyűlés Hivatala, 2010. május 22. Irományszám: H/47.

Másodszor, az Alaptörvény preambulumban (Nemzeti Hitvallás) és az alkotmányozás diszkurzív igazolásában határozott visszanyúlás történt a megelőző rezsim előtti korszak(ok) értékeihez, így a keresztény értékekhez, az 1949 előtti alkotmányos hagyományokhoz.¹⁸ Különösen olyan évszázados alkotmányos alapelvek nyertek megerősítést, mint a nemzeti függetlenség, a szabadság és a szuverenitás. Különös hangsúlyt kapott a Szent Korona tiszteletben tartása, mint ami „megtestesíti Magyarország alkotmányos állami folytonosságát és nemzeti egységét”.¹⁹

Harmadszor, a nemzeti elemek mellett a Nemzeti Hitvallásban erős az univerzalista-európai értékek hangsúlyozása, az emberi méltóság középpontba állítása, amelyből az alapértékek katalógusa levezetésre került (Horkay Hörcher 2012, 306–308). A Hitvallás perspektívája egyszerre nemzeti és univerzalista-európai.²⁰

Negyedszer, megtörtént a határokon túli magyarok alkotmányba történő beemelése, és egy etnocentrikus vonásokkal bíró nemzetfogalom megalkotása, amelyek a kettős állampolgárságban és a határokon túli magyar állampolgárok szavazati jogának megteremtésében manifestálódtak.

Ötödször, az alkotmányozási folyamatban is megfigyelhető, hogy a korábbi időszakban uralkodó kognitív, technokrata (jogtechnikai) és szükségszerűségi logikát hordozó, ún. szociologizáló nyelvet felváltja egy „újkonzervatív” nyelv, amelyet a morális nyelvezet és normatív érvelés jellemez (Szűcs 2012).

Az új rend megteremtése. Míg a rekonstruktív politika rezsimalapítása még akkor is „alkotmányozási pillanatot” jelent a skowroneki értelmezésben (Orren–Skowronek 1998, 690, 693), ha formális alkotmányozás nem is történik, Orbán az Alaptörvény létrehozásával erősítette meg politikája „rezsimalapító” jellegét. Alább Orbán alkotmányozásának az új rendet teremtő vonásait emeljük ki. Mindenekelőtt arra szeretnénk rávilágítani, hogy az új rendet egyfajta kettősség jellemzi, két olyan vonás, amely – legalábbis látszólag – ellentétben áll egymással.

Az első, hogy az alkotmányozás „permanens” jellege következtében az új rend, legalábbis a 2010–2015 közti időszakban – formailag – nem szilárdult meg, és körvonalai is képlékenyek maradtak. A rend állandóan mozgásban volt,

¹⁸ Egy értékelés szerint az Alaptörvény megalkotásával a magyar alkotmányosság hosszú távú trendje nyert megerősítést, egyfajta visszatérés történt ehhez a trendhez (Balázs 2012). Mások kritikailag jegyzik meg a keresztény és konzervatív értékek dominanciáját (pl. Jakab 2011).

¹⁹ Magyarország Alaptörvénye. Nemzeti Hitvallás. *Magyar Közlöny*, 43. szám. 2011. április 25., 10656.

²⁰ A Velencei Bizottság értékelése szerint „...mindamellett, hogy erős hangsúlyt fektettek a nemzeti elemre és a magyar nép szerepére, erőfeszítést tettek arra is, hogy egyensúlyra leljenek a preambulumban a nemzeti és az egyetemes elemek” – idézi Horkay Hörcher (2012, 306).

nem jöttek létre „megszilárdult struktúrák”. Az alkotmányozás 2010–2011-es éveket jellemző permanens és meglehetősen ad hoc jellege a gyakori alkotmány-módosítások révén az Alaptörvény hatálybalépését követően is fennmaradt, amire a kétharmados parlamenti többség lehetőséget nyújtott. Az alkotmányozás „permanens” jellegét a fideszes narratívában a válság, a rendkívüli helyzet igazolta, miközben az jórészt az Alkotmánybírósággal kialakult hatalmi harc következménye volt (Pócsa 2015). A képlékenységet erősítette a politika primátusának (vö. Szűcs 2015a) a népakarat mindenhatóságával alátámasztott elve. A politika primátusa érvényesült a magát a joguralom letéteményesének tekintő Alkotmánybíróság közjogi és politikai meggyengítésében is. 2010–2015 között a plebiszciter demokrácia, továbbá a parlament alkotmányozói szuverenitása nevében az Alkotmánybíróság határozatait a parlamenti kormánytöbbség rendszeresen felülbírálta²¹ (Körösnéyi 2015a; 2015b).

A másik fontos vonás, hogy a közjogi képlékenység mögött egy új rezsim körvonalai bontakoztak ki, sajátos hatalomgyakorlási mintákkal és legitimációval (Körösnéyi 2015a). Noha a rezsimfogalomnál láthattuk, hogy a hangsúly a formális elemek helyett a hatalomgyakorlás módján van, az új rezsim vonásai az alkotmányos hangsúlyok megváltozásában és az ennek megfelelő alapjogi és közjogi változásokban is manifesztálódtak. Az alapjogok terén a liberális alkotmányosság felől egy kollektivistá irányba történt elmozdulás: az egyéni jogok korábbi primátusával szemben a közösséggel (nemzettel, állammal) szemben kötelezettségek is megjelentek, és az egyéni és közösségi jogok között kiegyensúlyozottabb viszony jött létre. Közjogi téren a hatalmi ágak és kormányzati intézmények közti korábbi erőviszonyok átrendeződtek a miniszterelnök, a kormány és a parlamenti kormánytöbbség javára. Az Orbán-rezsim újrarajzolta az állam és a társadalom közti határokat, ami az alkotmányos síkon is tetten érhető.

Fentiekhez hozzá kell tennünk, hogy a régi renddel történő szakítást és az új rezsim alapítását egy sor formai, fogalmi és szimbolikus elem is megerősítette, így például a Nemzeti Együttműködésről elfogadott országgyűlési politikai nyilatkozat, a Nemzeti Hitvallás, az „Alaptörvény” elnevezés, továbbá a „köztársaság” fogalmának elhagyása az Alaptörvényből.

Összességében az alkotmányozás fontos eszköze volt a régi rend, az azt megtestesítő intézményi autonómiák (pl. Alkotmánybíróság, MNB, bíróságok) és az azokat fenntartó elítelt (bírák, technokrata szakértők) megtörésének. Az Alaptörvény nem annyira tartalmi, mint inkább szimbolikus értelemben járult hozzá (az illegitim 1949-es kommunista alkotmány felváltásával, továbbá a megelőző két évtizedtől elválasztó politikai cezúra hangsúlyozásával) a közös alap kialakításához

²¹ A Fidesz 2015-ben elveszítette kétharmados parlamenti többségét, és ezzel feltehetően gyengül az alkotmányozás permanens jellege.

is. Az alkotmányozás ugyanakkor permanens jellege következtében tartalmi értelemben is fontos eszközévé vált az új rend kialakításának (például: autoriter és plebiszciter elemek erősödése, extrém politikai centralizáció), az autoritáskonfliktusok végigharcolásának (a kétharmados többség politikai ütköztetésként való használata) és a politika primátusa érvényesítésének (Alkotmánybíróság politikai súlyának csökkentése).²² Mindezzel az alkotmányozás komolyan hozzájárult az orbáni politika rekonstruktív jellegéhez. E politika sikere, stabilitása, konszolidációja azonban csak hosszabb távon ítéltető meg.

Heterodox gazdaságpolitika

A régi rend megtörése. Ha a politikai rezsim skowroneki fogalmából indulunk ki, akkor a különböző közpolitikai paradigmák (Hall 1993) is egy rezsim részét alkotják, mint a politikai cselekvők gondolkodásmódját alapvetően meghatározó vonatkoztatási keretek. A második és harmadik Orbán-kormány makrogazdasági politikája nevezhető heterodoxnak, érteve ez alatt, hogy alapvetően különbözik a nemzetközi gazdasági autoritások (pl. IMF, Világbank) által vallott, és a korábbi magyar kormányok által gyakorolt gazdaságpolitikától. A heterodoxot itt a mainstream, és nem az ortodox ellenfogalmaként használjuk, amely legfeljebb részben vonatkozik a gazdaságpolitika közgazdaság-tudományi szempontból való inkonzisztenciájára (a mainstream gazdaságpolitikák sem teljesen ortodoxak, azaz nem feleltethetők meg egy az egyben egyetlen közgazdasági elméletnek sem), és sokkal hangsúlyosabban az említett, mértékadó szervezetek által ajánlott *best practice*-től való eltérésre (vö. Dequech 2012, 354–355). Kiemelendő továbbá, hogy a heterodox gazdaságpolitikának értelemszerűen a gazdaságpolitikai lépések összességét nevezzük, amely tartalmazhat a heterodox mellett mainstream elemeket is.

Bár az uralkodó gazdaságpolitikai paradigma a 2007 utáni világgazdasági válság következtében több országban megkérdőjeleződött, vagy kiegészült más elemekkel (elég csak a válságkezelés neok Keynesiánus szakaszára, vagy a pénzügyi szabályozások előtérbe kerülésére gondolni – vö. Bod 2014: 161–167; Ferran 2012),

²² Az utóbbi, valamint a politikailag egyoldalú jellege következtében a politikai, szakmai és értelmiségi elit körében az Alaptörvény legitimitása gyenge maradt. Más a helyzet az állampolgárok körében, akik az alkotmányozás tartalmi részletei iránt kevésbé érzékenyek: az ő esetükben a 2014-es választások eredményét egyfajta implicit beleegyezésnek is tekinthetjük az előző ciklus alkotmányozási politikájába. Az utóbbi tekintetében nem adnak más képet a közvélemény-kutatások sem. Például a politikai és szakmai elit körében élesen vitatott negyedik Alaptörvény-módosítással szemben az átlagpolgárok korántsem voltak olyan elutasítók. Lásd <http://szazadveg.hu/foundation/kutatas/kutatasok-elemzesek-publikaciok> (letöltés: 2016. 09. 29.) Felfogásunk szerint azonban végső soron egy alkotmány legitimitása – hosszabb távon – nem annyira annak pontos szövegével, mint a politikai rezsim konszolidációjával függ össze (vö. Jakab 2011, 46–61).

az Orbán-kormányok ezekhez képest radikálisabb mértékben kérdőjelezték meg a makrogazdasági mainstreamet. Az önmagában nem újdonságnak számító, de a korábbiakhoz képest példátlan mértékű bankadó hosszabb távra való bevezetése és a további ágazati különadók (energetikai adó, közműadó, távközlési adó, reklámadó, a kiskereskedelemre kivetett adó) jelentették a heterodoxia egyik fontos elemét.

Az általunk használt értelemben vett heterodoxia leginkább a különböző intézményi autoritásokkal való konfliktusban ragadható meg. Nemzetközi vonatkozásban ilyenek az IMF-fel és az Európai Bizottsággal szembeni konfliktusok,²³ magyar viszonylatban pedig a Magyar Nemzeti Bankkal, közvetlenül annak elnökével, Simor Andrással való rendszeres konfrontációk, egészen annak 2013 tavaszi távozásáig.²⁴ A mainstream által elismert autoritások megkérdőjelezése a régi rend (konkrétabban: a régi gazdaságpolitikai paradigma) megtörésének legfontosabb eleme: a közpolitikai paradigmaváltások állandó velejárója (vö. Hall 1993, 285–286.).²⁵ Vizsgált példánkban az autoritáskonfliktus a konkrét intézményeken túl a közgazdaságtan egészével szemben is megnyilvánul: Orbán, túl azon, hogy a válság következményeként a közgazdasági elméletek hiteltelenné válásáról beszél,²⁶ a közgazdászok elméleti tudásának bármiféle politikai alkalmazhatóságát is kétségbe vonja.²⁷

A világgazdasági válság Orbán válságnarratívájában (Illés 2016) összekapcsolódik egy tágabb, civilizációs válsággal. Számára a válság nem pusztán egy mű-

²³ Orbán 2012-es tusnádfürdői beszédének visszatérő aszimmetrikus ellenfogalma a „brüsszeli bürokraták”.

²⁴ A konfliktus nyitányaként Orbán 2010. április 26-án azt nyilatkozta, hogy az MNB „nem az offshore-lovagok szálláshelye” [http://index.hu/gazdasag/magyar/2010/04/26/kezdomdik_az_orban-simor-utkozot (letöltés: 2016. 06. 01.)]; később megváltoztatták a Monetáris Tanács jelölési procedúráját (addig két külső tagot a jegybank elnöke, kettőt a miniszterelnök jelölt, a változtatás után viszont már mind a négy külsős tagot a parlament gazdasági bizottsága jelölte, és az Országgyűlés fogadta el (a tanács tagja rajtuk kívül az elnök és a két alelnök). Hasonlóan konfrontatív lépés volt az MNB-elnök fizetésének nyolc millió forintról kettőre történő csökkentése.

²⁵ Annak vizsgálata, hogy vajon a 2010 utáni makrogazdasági politika leírható-e egy koherens paradigmaként, meghaladná jelen írás kereteit.

²⁶ „Nincs kit másolnunk, nincs kinek a példáját követnünk, e pillanatban sehol nincsenek kész, használható tankönyvek, legfeljebb ezeknek a vázlatai körvonalazódnak. Az új recepteket most és nekünk kell – ráadásul a mindennapi küzdelmek során – kiokoskodnunk, kiizzadnunk magunkból.” (Napirend előtti felszólalás 2011. október 24-én.)

²⁷ Az 1998–2002-es kormányzására visszaemlékezve mondja: „Amikor megindítottuk az új gazdaságpolitikát, az első év végén [...] elmondták egyébként briliáns elmék és tiszteletre méltó közgazdászok, hogy az, amit csinálunk, az nem lehetséges. Ezt mondták, ugyanis olyan célokat tűztünk ki, amelyeket a közgazdasági tankönyvek szerint egyszerre nem lehet elérni. [...] És nekem ilyenkor mindig eszembe jut az az okos zoológiai okfejtés, amely bebizonyítja a darázsról annak tömege, súlya, szárnymérete alapján, hogy ilyen lény nem létezhet, de ha létezik is, repülni biztosan nem tud, mert nem tudja legyőzni a fizika törvényeit. A helyzet az, hogy a darázs repül.” – Napirend előtti felszólalás 2011. szeptember 12-én.

kódási zavar a nyugati kapitalizmus jelenlegi formájában, hanem alapvető rendszerprobléma. A „tudományos kapitalizmus bukása” válságértelmezésében a 2010 utáni beszédekben állandóan felbukkanó „spekuláció” fogalmához kapcsolódik, amelyet Orbán rendszeresen a „munka” fogalmával állít szembe. Nagy port kavarró, 2014-es tusnádfürdői beszédében a versenyképességi szempontokkal indokolt „munkaalapú államot” jellemzi a keleti mintákkal illusztrált „illiberális állam” terminussal. Ebbe a narratív-eszmei kontextusba ágyazza be Orbán a régi rezsim lebontásának szükségességét.

A közös alap kialakítása. Orbán a magyar gazdasági különutat – az alkotmányozáshoz hasonlóan – összekapcsolja a függetlenség, a szabadság és a szuverenitás fogalmaival; a gazdaságpolitikai különút nyilvánosság előtti igazolása tehát elhelyezhető a szuverenitásdiskurzuson (Szűcs 2015b) belül. A közös alap kialakításában – azaz az új berendezkedés legitimálásában – nagy szerepet kapnak a magyar történelem alapvetően konszenzusos megítélésű eseményei: az 1848-as és az 1956-os forradalom. Ennek következtében kerül Brüsszel egy sorba Béccsel és Moszkvával.²⁸ Az új berendezkedés legitimálásában a történelmi példák mellett olyan időtlennek tekinthető mércék is előkerülnek, mint az emberek igazságérzetére való hivatkozás.²⁹ Orbán alapvetően továbbra is azon az újkonzervatív politikai nyelven (Szűcs 2006; 2012) beszél, amely köznap fogalomhasználatával és időtlen erkölcsi mércékre való hivatkozásával kiemelkedően alkalmas könnyen érthető üzenetek megfogalmazására, és ezáltal az új berendezkedés legitimálására. Míg a magyar baloldal által használt szociologizáló nyelv (Szűcs 2006; 2012) fogékonyabb az egyes *policy*-lépések kognitív érvekkel való igazolására, addig Orbán nyelvezete inkább alkalmaz normatív érveket (vö. Schmidt 2014), ezáltal is hozzájárulva az új rezsim értékdimenziójának kialakításához. Ez az igazolási keret szolgált olyan heterodox lépések normatív hátterével, mint például a már említett különadók, az állami végkielégítések utólagos, 98%-os megadóztatása, vagy éppen a devizaadós-mentő csomagok.

Az új rend megteremtése. A régi gazdaságpolitikai paradigmával és a „hagyományos” gazdasági autoritásokkal (IMF, Világbank, Európai Bizottság) szemben megfogalmazott új gazdaságpolitika, ahogy már említettük, abban az értelemben heterodox, hogy a nem szokványos elemek mellett tartalmaz mainstream, azaz az említett régi paradigmába illeszkedő megoldásokat is (pl. az áfa további emelése, a jövedéki adó emelése egyes termékekre, a munkanélküli-támogatások

²⁸ Lásd leginkább a 2011-es és 2012-es március 15-i ünnepi beszédeit.

²⁹ Lásd pl. Expozé 2010. november 15-én.

szigorítása). Szintén mainstream gazdaságpolitikai elemnek tekinthető az éves költségvetési hiányban megnyilvánuló fiskális szigor. Megjegyzendő, hogy ez alapvetően külső kényszerre vezethető vissza: Orbán Viktor a 2010-es választásokat követően a hiánycél enyhítésének kérésével érkezett Brüsszelbe, azonban elutasításba ütközött. Egyebek mellett ez a kudarc vezetett a mozgástér belső növelését szolgáló lépésekhez, mint a különadók vagy a nyugdíjrendszer átalakítása (Bod 2014, 180–182). Ami azonban figyelemre méltó: a brüsszeli fiaskó után Orbán beillesztette narratívájába az „államadósság elleni harcot”, mintegy megideologizálva a kényszerpályát. Az államadósság csökkentése fokozatosan összekapcsolódott a szuverenitás visszaszerzésének céljával, és az új rezsim régi-vel szembeni megkülönböztető jegyvé vált.³⁰

Ezekhez a mainstream elemekhez járultak heterodox elemek: a már említettek mellett például a személyi jövedelemadó és a vállalati nyereségadó csökkentése, amelyektől a kormány egyértelmű növekedésösztönző hatást várt – a közgazdászakma szkepticizmusa ellenére (Erdős 2012; Bod 2014, 183–185). Itt kell megemlítenünk a gazdaságpolitika etatista elemeit is. Bár 2008-tól kezdődően több európai országban is volt példa államosításokra a pénzintézetek, közmű- és energiavállalatok terén (Voszka 2015a), a magyar eset különleges mind az érintett szektorok szélesebb köre (pl. közlekedési cégek, Antenna Hungária, MAL Zrt., Rába Járműipari Holding), mind az eszközök változottsága (a vásárláson túl közvetlen nyomásgyakorlás a Dunakeszi Járműjavító és a MOL esetében; közvetett a devizahitelek végtörlesztése és forintosítása, illetve a különadók esetében), mind az államosítások időpontja (nem a pénzügyi válságot követően közvetlenül), végül a motivációi miatt (rövid távú válságkezelés helyett a kapitalizmus formájának módosítása) (Voszka 2015b).³¹ Ugyanígy különösnek mondható a pénzügyi szabályozások gyakorlata. Bár az Orbán-kormány lépései, amelyek megerősítették az állam szerepét a pénzügyi szabályozásban, beleillenek a nemzetközi tendenciába, ezen lépések motivációja sokkal inkább a kormány etatista nézeteiből, semmint a nemzetközi trendekhez való alkalmazkodásból fakad (Mérő–Piroska 2015). Heterodox lépés

³⁰ Ehhez lásd leginkább a 2011-es tusnádfürdői beszédét.

³¹ Voszka Éva egy további tanulmányában (Voszka 2013) az állam gazdasági szerepvállalásának 2010 utáni átalakulását az 1940-es évek végének államosításával és a rendszerváltás idején lebonyolított privatizációval veti össze. Az 1940-es és a 2010-es évek politikájának közös vonásaként említi a politikai szempontok (pl. egyes üzleti körök pozíciójának átalakítása; jogbizonytalanságot teremtő informális eszközök alkalmazása, akár a negatív gazdasági hatások ellenére is) elsőlegességét a gazdasági szempontokkal szemben. A 2010 után politika korábbi példákkal szembeni különbségét – egyebek mellett – az átalakítás mértékében (a 2010 utáni változtatások nem tekinthetők teljes gazdasági rendszerváltásnak) és a külföldi mintákhoz való eltérő viszonyulásban (2010 után nincs külföldi mintakövetés, szemben a másik két esettel) látja. Ez a „ciklikus” értelmezés megítélésünk szerint analóg a rezsimátalakítás általunk vázolt képével.

tehát nemcsak a nemzetközi trendekkel nyíltan szembemenő, hanem azokhoz bizonyos mértékben illeszkedő, ám más motivációjú, eltérő hatókörű intézkedés is lehet. Ezért is fontos az egyes gazdaságpolitikai lépések értelmezésénél figyelembe venni azok eszmei-diszkurzív kontextusát.

A monetáris politika terén, miután Matolcsy György átvette a jegybank irányítását, szintén nagymértékben érvényesült a heterodoxia: az árstabilitás megőrzése mellett prioritássá vált a növekedésösztönzés is, ennek voltak hivatottak eszközül szolgálni a sorozatos kamatvágások és az MNB növekedési-hitel-programja. Bár utóbbi a monetáris politika heterodox eszközének tekinthető, korántsem kizárólagos magyar sajátosság: egyik mintaadója a Bank of England által 2012-ben meghirdetett Funding for Lending Scheme. A jegybanki politikával szemben kritikus közgazdászok (pl. Várhegyi 2014) nem is önmagában ezt a heterodox gazdaságélénkítő eszközt bírálták, sokkal inkább annak mértékét (amely a későbbiekben ellenérdekelte teheti a jegybankot egy kamatemelési ciklus beindításában, mivel a kihelyezett növekedési hitelek miatt a kamatemelés saját veszteségét növelné, és ezáltal a költségvetés helyzetét rontaná), illetve a jegybanki vezetés erős politikai lojalitását a kormányhoz.

A fentebb ismertetett „Nyugat válsága”-narratívába illeszkedtek a külkapcsolatok terén bekövetkezett változások is: a Külügyminisztérium Külgazdasági és Külügyminisztériummá alakítása, összefüggésben a „keleti nyitás”, illetve a valamivel kisebb visszhangot kapott „déli nyitás” politikájával. Az „új külpolitika” feladata az új tárcavezető értelmezésében „Magyarország gazdasági érdekeinek a lehető legjobb érvényesítése a kialakult új világrendben”.³²

Összességében a heterodox gazdaságpolitika nemcsak tartalmi újításai (az állam fokozottabb gazdasági szerepvállalása, innovatív adónemek kivetése stb.) és a gazdasági elit átformálása (Csillag és Szelényi 2015) miatt volt fontos az új rezsim megalapításában, hanem az autoritáskonfliktusokban megjelenő ellenségeképzés (pl. az inkompetensnek beállított „brüsszeli bürokraták”), a korábbiaktól eltérő legitimációs mechanizmus (gazdasági heterodoxia, a szuverenitás-probléma és a sikeres válságkezelés összekapcsolása) alkalmazása miatt is. Míg egyes heterodox gazdaságpolitikai lépések az elit átformálásában játszottak döntő szerepet, addig mások az alsóbb társadalmi rétegek körében szereztek támogatást a Fidesznek, a 2014-es választásokon adva további támogatást az orbáni rezsimépítéshez.³³

³² <http://mno.hu/belfold/igy-alakul-at-a-kulgzdasagi-es-kulugyminiszterium-1250796> (Letöltés: 2016. 05. 01.)

³³ Itt természetesen mindenekelőtt a „rezsicsökkentés” említendő, amelyet a Társi és az Ipsos kutatói is a döntő szempontként említettek a Fidesz 2014 elejére történő megerősödésében. (<http://www.origo.hu/itthon/20140107-honnan-szerzett-a-fidesz-egymillio-szavazot-egy-ev-alatt.html> – Letöltés: 2016. 10. 08.).

Migrációs válság

Az Európai Unió szintjén az orbáni rekonstruktív politikát folyamatos konfliktusok kísérték, amelyek olyan belpolitikai kérdések mentén alakultak, mint a Magyar Nemzeti Bank függetlensége, a bírák nyugdíjazása vagy az adatvédelmi biztos intézményének megszüntetése (Arató–Koller 2015, 385–387). Az állandó külpolitikai csatározások a vezetést reaktív, védekező szerepbe kényszerítették nemzetközi szinten. Ebből a szerepből való kitörésre és az orbáni Európa-politika kiteljesítésére adott lehetőséget a 2015-ben begyűrűző migrációs válság. A válsághelyzetet nemcsak az érkezők számának megugrása okozta,³⁴ hanem az EU menekültpolitikájában felmerülő nehézségek a növekvő mértékű migráció kezelésében (Bagdonas 2015; Popescu 2016; Trauner 2016). Így a külső sokk értelmezési versenyt indított el arról, hogy miről is szól a válság, és azt miként kell kezelni. Ezzel óriási lehetőség kínálkozott egy olyan ország vezetőjének, ahol a kérdést értelmezési vákuum övezte.³⁵ Az értelmezés igényét erősítették olyan események is, mint a *Charlie Hebdo* szerkesztősége elleni 2015-ös párizsi merénylet és a 2016-os brüsszeli terrorcselekmények, valamint az embercsempészet okozta tragédiák, a migránsokat érő és általuk előidézett incidensek. Az értelmezési vákuum és a növekvő igény a vezetői válságértelmezésre, lehetővé tette, hogy a migrációs válság problémáját Orbán saját Európa-politikájába illessze, amely mindig is egyfajta ötvözete volt a nemzeti szuverenitást érintő ideológiai kérdéseknek.

A régi rend megtörése. Orbán Viktor számára a fennálló rendet a liberális ideológia dominanciája jelenti, amely értelmezésében a multikulturalizmus, a politikai korrektség,³⁶ a nemzeti szuverenitást beszűkítő európai uniós politika térnyerésében érhető tetten.³⁷ Ebből a nézőpontból a migráció kérdése tökéletes

³⁴ A Frontex becslése szerint 2015-ben 482 270 fő, a rendőrség által elfogott személyek számát illetően 411 537 fő érkezett illegálisan Magyarországra, amely tízszerese a 2014-es, és hússzorosa a 2013-as adatoknak. Forrás: Frontex Western Balkans Risk Analysis Network Quarterly Report (Q4 2015) <http://frontex.europa.eu/publications/?c=risk-analysis>; saját számítás a police.hu adatai alapján. <http://www.police.hu/hirek-es-informaciok/hatarinfo/elfogott-migransok-szama-lekerdezes> (Letöltések: 2016. 08. 24.)

³⁵ Az Eurobarometer 2014. őszi felmérése szerint a magyar lakosság csupán 3%-a sorolta a migrációt a legfontosabb országos problémák közé. Ez nagymértékben eltér az EU 18%-os átlagához képest.

³⁶ „Míg Európa változatlanul a multikulturalizmus és a politikai korrektség és hasonló bővszavak varázsában vívja vitáit, legyengülve a bevándorlás súlyos problémájával szemben...,” (Orbán Viktor a Kossuth Rádió „180 perc” című műsorában 2015. 05. 09.)

³⁷ „[A]bba kell hagyni néhány rossz dolgot. Nyugaton úgy mondják az egyik, szerintem rossz dolgot pozitívan mutatva be, hogy denacionalizálás. Tehát a nemzeti szuverenitás visszaszorítása az európai jogkörök javára meggyőződésem szerint a legnagyobb veszedelem egyike ma Európában.” (Orbán Viktor előadása a XXVII. Bálványosi Nyári Szabadegyetem és Diáktáborban 2016. 07. 23.)

céltáblaként szolgált. Az európai migrációs politika tradicionálisan egy humanitárius, szolidaritást hangsúlyozó és emberi jogi narratívába ágyazódott be, sőt a kérdést kezelni kívánó intézményrendszer is ezen értékek mentén épült ki (Bagdonas 2015; Bank 2016). Mindezt az EU „normatív hatalmának” megnyilvánulásaként szokás értelmezni, amely magában foglalja többek között a liberális demokrácia és az emberi jogok védelmét és terjesztését (Bagdonas 2015; Pace 2007). Ennek megfelelően az európai vezetők a válságot uniós szinten ebben a humanitárius és emberi jogi narratívában kívánták kezelni³⁸ (Bagdonas 2015; Popescu 2016).

Orbán számára a politikai kezdeményezés átvételét megkönnyítette a migrációs válság kezelésében az Unióban tapasztalható megosztottság és az ebből fakadó határozatlanság. Túl azon, hogy egy-egy államot különbözőképp érintett a válság, bizonyos kritikus pontokban az európai uniós menekültügyi politika reformja sem talált kellő támogatásra. A kötelező áthelyezési mechanizmus (kvóta) kérdése megosztotta a tagállamokat, illetve a 2016. március 18-i EU–török-egyezményt sem övezte általános támogatás, amelynek így a megvalósítása kérdésessé vált.³⁹

A miniszterelnök a témára szokatlanul nagy hangsúlyt helyezett nyilvános megnyilatkozásaiban (Metz 2016). A rend megtörésére tett egyértelmű kísérletként értelmezhető a vezetés plebiszciter stratégiája. 2015. április 24-én nemzeti konzultációt indított el a kormány, amelyet plakátkampánnyal támogatott meg. A megfogalmazott tizenkét kérdésben és a hozzá csatolt levélben a migrációs válságot összekötik a terrorizmussal, megemlítik a migráció gazdasági vonatkozásait, és többször hangsúlyozzák a brüsszeli politika eredménytelenségét. 2016. október 2-án a kormány népszavazást rendezett a kötelező kvótáról. Bár az urnához járulók óriási többséggel elutasították a kötelező kvóta Országgyűlés jóváhagyása nélküli bevezetését, a népszavazás az alacsony részvétel miatt érvénytelen maradt.⁴⁰ A kérdésre helyezett nyomatókat láttatja, hogy már májusban elindult az ezzel kapcsolatos, két egymást követő, „közérdekű”, Brüsszelt kritizáló és migrációellenes kampány, amely szeptemberben a kvótát nyíltan elutasító, nemleges válaszra buzdító politikai kampánnyal végződött.

³⁸ Lásd erről: Refugee crisis in Europe, European Commission 2016. 06. 20. Forrás: http://ec.europa.eu/echo/refugee-crisis_en (Letöltés: 2016. 09. 25.). An European agenda on Migration. European Commission. Forrás: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/index_en.htm (Letöltés: 2016. 10. 03.)

³⁹ Elizabeth Collett: The Paradox of the EU-Turkey Refugee Deal. Migration Policy Institute <http://www.migrationpolicy.org/news/paradox-eu-turkey-refugee-deal> (Letöltés: 2016. 09. 22.)

⁴⁰ A népszavazásra bocsátott kérdés: „Akarja-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhasa nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését?” 40,41 % érvényes szavazat mellett 98,33% nem szavazat érkezett. Forrás: http://valasztas.hu/hu/ref2016/II54/II54_0_index.html (Letöltés: 2016. 10. 03.)

Ezzel párhuzamosan Orbán sikerrel emelte a válság tétjét. Amíg a hivatalos európai narratíva elsősorban humanitárius válságként kezelte a kialakult helyzetet, addig, ezzel szemben, a magyar kormányfő az általa modern népvándorlásnak címkézett válságot sokkal mélyebb problémákra vezette vissza. A válság kiváltó okait az Európai Unióban eluralkodó bizalmi válságban,⁴¹ továbbá a demokráciát és a vezetést⁴² érintő válságban látja, láttatja, amelyek, értelmezése szerint, az Európában tapasztalható identitásválságban gyökereznek.⁴³ Így – Orbán értelmezésében – az európai kultúra, civilizáció és a nemzetállamok is veszélybe kerültek az európai politikai elit liberalizmusának, multikulturalizmusának és a politikai korrektség doktrínájának köszönhetően.

A közös alap kialakítása. „Ha Magyarországra jössz, tiszteletben kell tartanod a kultúránkat!” – állította a nemzeti konzultáció kormányzati plakátkampányának egyik üzenete. Az orbáni rekonstruktív politika különösen nagy figyelmet szánt a közös értékek kiemelésére. A tét növelésével az emberek jólétét és a közbiztonságot érintő hatások mellett a keresztény civilizációra, az európai értékekre, a nemzetállamokra és az önrendelkezésre történő hivatkozás rendszeres elemévé vált Orbán Viktor beszédeinek. A közös alapot tehát a kereszténységen és nemzetállamokon nyugvó európai identitásban találta meg (Metz 2016). Összességében az orbáni vezetés nemcsak megkérdőjelezi az európai politikai elit által képviselt européer értékrendet, az ún. „normatív hatalom” tartalmát, de karakteres, kontrasztos alternatívát is kínál, amely a kialakítandó rend alapjául szolgálhat.

⁴¹ „[E]lvesztjük a szabad mozgás lehetőségét, ami aztán fölörli a bizalmat, mert nem fogják elhinni az európai uniós tagállamok egymásnak, hogy nem akarják megvédeni a határt, pontosabban, hogy nem tudják megvédeni a határt, hanem azt fogják föltételezni, hogy nem is akarják, és a problémát föl akarják terelni hozzánk. Görögországot tudom itt most ilyen szempontból a bizalmi válság középpontjának megemlíteni.” (Orbán Viktor beszéde a külképviselet-vezetők értekezletén 2015. 09. 07.)

⁴² „Vagy az embereknek kell megváltozniuk, vagy a vezetőknek, az utóbbira több esélyt látok, mint az előbbire. Tehát azt hiszem, hogy előbb-utóbb tudomásul kell venni az emberek véleményét mint politikai realitást Európában, nem lehet szembenenni az emberekkel, ez demokráciaprobléma ma Európában, ezt úgy szoktam fogalmazni, hogy ideje, hogy a liberális korszak helyett ismét demokratikus korszak jöjjön vissza Európába. Ha Európa demokratikus akar maradni, akkor az emberek kívánsága szerint kell rendezni ezt a népvándorlást is.” (Orbán Viktor a Kossuth Rádió „180 perc” című műsorában. 2015. 12. 04.)

⁴³ „[A] jelenség [...] nem más, mint identitásválság. Ez látszólag rossz hír, de az első jó identitásválság, amit átélek. Korábban is beszéltünk magunk között is identitásválságokról: keresztény identitás válsága, nemzeti identitás válsága. Most azonban, tisztelt Hölgyeim és Uraim, a liberális identitás válságáról van szó. Az egész menekültügy, az egész népvándorlás, az egész megélhetési bevándorlási probléma megfelelő látószögűl nem más, mint a liberalizmus identitásválsága.” (Orbán Viktor beszéde a XIV. kötcsei polgári pikniken 2015. 09. 05.)

Az új rend megteremtése. Az „új rend” még kialakulatlan. A szakpolitikai paradigmát és intézményi mechanizmusokat a válság megingatta, s az igény is megfogalmazódott a paradigmaváltásra, amely a Bizottság szándékai szerint az integráció mélyítését – és így a meglévő paradigma kiterjesztését – jelentené a szakterületen (Trauner 2016). Ezzel szemben Orbán Viktor számára az új rend nem a normatív hatalmat gyakorló Európai Bizottság politikai vezetésén nyugszik, hanem egy keresztény, demokratikus és nemzetekre épülő Európán, amely a tagállamok (s így az Európai Tanács) kezében hagyja az ilyen döntéseket. Mindez persze jóval túlmutat a válságon. Az aktuális ügy kapcsán mégis megragadható a vezetés ilyen irányú hatása a nemzetközi szereplőkre és a magyar állampolgárok preferenciáira.

Ennélfogva a válság helyi kezelése a vezetés számára kulcsfontosságú volt. Még a kérdéskörben indított nemzeti konzultáció befejezése előtt, 2015. június 17-én megszületett a kormányzati döntés a magyar–szerb határon épülő fizikai határzár felállításáról. Nyár végén az Országgyűlés módosította a migrációval kapcsolatos jogszabályi keretet (a menedékjogi szabályozást, a büntető törvénykönyvet, a büntetőeljárás és a büntetések végrehajtásáról szóló törvényeket), amelyek miatt az év végén az Európai Bizottság kötelezettségszegési eljárást indított. A kérdés rendezésének sürgősségét jelzi, hogy szeptember 7-én a kerítésfelállítás lassúnak talált ütemét érő kritikák miatt kényszerült lemondásra Hende Csaba honvédelmi miniszter. 2016. június 7-én a kormánypártok a Jobbik támogatásával elfogadták az Alaptörvény hatodik módosítását, amely a „terrorveszélyhelyzet” fogalmának bevezetésével a kormány vészhelyzeti hatalmát szélesítette ki. Ugyanakkor a 2016-os népszavazást követően Orbán Viktor benyújtott alkotmánymódosítási javaslatát, amely a kötelező kvóta alkalmazását kívánta megakadályozni, a Jobbik támogatása nélkül nem kapta meg a szükséges kétharmados többséget.

Európai szinten az orbáni rekonstruktív migrációs politika egyes elemeinek megítélése a teljes elutasítástól egészen az implicit és részleges elfogadásig, implementálásig terjedt. A fizikai határzárát ért kritikák ellenére egyre több ország kezdte meg kerítés telepítését határaitra (időrendben: Ausztria, Szlovénia, Bulgária, Horvátország). Ezzel párhuzamosan az orbáni vezetés tudatosan használta a helyzetet a visegrádi négyek pozíciójának, együttműködésének és saját politikájának megerősítésére. 2015 januárjától 2016 októberéig 14 alkalommal érintették a V4-ek vezetői a témát, amely során többször megerősítésre került a kötelező kvóta elutasítása. Sőt 2015 végén a szlovák és a magyar kormány együtt fordult az Európai Unió Bíróságához a kötelező kvóta ügyében. Ezzel párhuzamosan 2016 szeptemberére Európa két vezető politikusa, Angela Merkel német kancellár és Jean-Claude Juncker, az Európai Bizottság elnöke is változtatott politikáján. Merkel a tartományi választásokon elszenvedett vereségek hatására késznek mutatkozott átgondolni menekültpolitikáját, mind-

amellett, hogy az átalakításban erkölcsi és etikai határokat szabott.⁴⁴ Juncker 2015-ös és 2016-os évértékelő beszédében szintén új árnyalatot kapott a kérdés értelmezése. Míg 2015-ben a válság európai megoldását hangsúlyozta,⁴⁵ addig 2016-ban a szolidaritás kérdése erősen visszaszorul, és védelmi kérdések men-
tén tárgyalja a válságot.⁴⁶

Az orbáni vezetés sikeresen állította maga mellé a közvélemény nagy részét, annak ellenére, hogy a kormánypárt támogatottsága 2015 januárja és 2016 szeptembere között a közvélemény-kutató cégek szerint csak 5-6%-kal növekedett.⁴⁷ 2014 ősze óta ugrásszerűen megnőtt a kérdés fontosságának megítélése az ország és az EU politikáját illetően.⁴⁸ Ezzel párhuzamosan az Unió megítélése jelentősen romlott, amely arra utalhat, hogy a vezetésnek sikerült meggyőznie a választópolgárokat arról, hogy az EU által kínált válságkezelés nem megfelelő. Az Unióba vetett intézményi bizalom a 2015 tavaszi 56%-os értékről egy év leforgása alatt 41%-ra zuhant, sőt az EU-t pozitívan megítélők köre is 10%-os csökkenést mutatott az időszakban.⁴⁹

⁴⁴ HVG: Merkel a menekültválságról: Legszívesebben visszaforgatnám az idő kerekét, http://index.hu/kulfold/2016/09/19/merkel_menekultek_integracio/ (Letöltés: 2016. 09. 22.)

⁴⁵ „Mindenekelőtt emberiességről és az emberi méltóságról van szó. [...] A Közel-Keleten és Afrikában sokak számára Európa jelképezi a reménysugarat és a biztos kikötőt. Ez inkább büszkeségre és nem rettegésre ad okot. [...] Építhetünk falakat, építhetünk kerítéseket. De képzeljék el egy pillanatra, hogy Önök állnak ott, a gyermeküket magukhoz szorítva, amint a jól ismert, megszokott világuk a darabjaira hullik. [...] Menekültpolitikánkat európaibbá kell tennünk. Több Unióra van szükség a menekültügyi politikánkban.” Jean-Claude Juncker: „2015. évi értékelő beszéd az Unió helyzetéről – Az őszinteség, az egység és a szolidaritás ideje” Strasbourg, 2015. szeptember 9. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_hu.htm (Letöltés: 2016. 09. 22.)

⁴⁶ „Az elmúlt évben elkövetett barbár cselekedetek ismét megmutatták, hogy miért harcolunk: az európai életforma megőrzéséért. Az emberiesség elleni legsúlyosabb tettek közepette hűnek kell maradnunk értékeinkhez és önmagunkhoz. Minket pedig a demokratikus és plurális társadalmak, a nyitottság és a tolerancia tesznek azzá, akik vagyunk. De biztonságunkat nem áldozhatjuk fel a tolerancia oltárán.” Jean-Claude Juncker: „Az Unió helyzete 2016: Építsünk egy jobb Európát – amely védelmet nyújt, eszközöket ad polgárai kezébe és garantálja a biztonságot”. Strasbourg, 2016. szeptember 14. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-3043_hu.htm (Letöltés: 2016. 09. 22.)

⁴⁷ 2015. január és 2016. március között a Fidesz támogatottságának változása a teljes népességben: Medián (2015. 02. – 2016. 09.): +10%; Ipsos (2015. 01. – 2016. 09.): +5%; Társi (2015. 01. – 2016. 07.): +6%; Századvég (2015. 01. – 2016. 07.): +1%; Nézőpont (2015. 01. – 2016. 07.): +5% (saját gyűjtés).

⁴⁸ Az Eurobarometer felvései szerint a következőképp alakult azok aránya, akik a két legfontosabb országos kérdés közé sorolták a migrációt: 3% (2014:II.) – 13% (2015:I.) – 34% (2015:II.) – 28% (2016:I.). Minde mellett a migrációt: 2015 őszén 68%, 2016 tavaszán 67% magyar megkérdezett jelölte az EU a legfontosabb ügyének. Forrás: saját gyűjtés. <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/> (Letöltés 2016. 09. 25.)

⁴⁹ Az Eurobarometer szerint az értékek a következőképp alakultak. EU-t övező bizalom: 56% (2015:I.) – 41% (2015:II.) – 41% (2016:I.). EU-t pozitívan megítélők aránya: 43% (2015:I.) – 39% (2015:II.) – 33% (2016:I.) Forrás: saját gyűjtés. <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/> (Letöltés 2016. 09. 25.)

Túl a kötelező kvóta elutasításán, az orbáni vezetés egyes lépéseit a közvélemény széles körben elfogadta. A határzár megítélését a közvélemény-kutató cégek eltérően mérték, viszont mindegyik esetben a döntő többség támogatta a kormány intézkedését.⁵⁰ A Medián 2015. szeptemberi kutatásában az illegális határátlépés bűncselekménnyé nyilvánítását támogatók körét 63%-ra mérte, mely erősen keresztbe metszte a pártpreferenciákat.⁵¹ A Századvég 2015. január és szeptember között 12%-os növekedést mutatott ki a szigorúbb bevándorláspolitikát inkább támogatók körét illetően.⁵²

Orbán rekonstruktív vezetésének egyik fontos eleme az Európához és az EU-hoz való viszony. Ennek a konfliktusokkal szegélyezett politikának egyik fejezetét jelentette a migrációs válság, amely lehetőséget adott a vezetőnek az EU normatív hatalmának tartalmi megkérdőjelezésére, egy közös értékalap megteremtésére, és egy új rend kiépítésének megkezdésére. Noha a folyamat kifutása a jövő kérdése, Orbán vezetői törekvéseinek körvonalai jól kivehetők.

Az alkotmányozás, a heterodox gazdaságpolitika és a migrációs politika példáin keresztül mutattuk be Orbán politikájának rekonstrukciós jellegét. A három közpolitikai területen történt változások legfontosabb elemeit a 2. táblázat foglalja össze.

ÖSSZEFOGLALÁS

Az első Orbán-kormány és a 2010 utáni kormányzás kontextusa tehát döntően különbözött: míg a rezsimátalakító szándék mindkét időpontban megvolt, 1998 és 2002 között Orbán legfeljebb az artikulálás és a kiüresedés politikája között választhatott. Ezzel szemben 2010 után a régi rezsim legitimitásának erodálódása és a nemzetközi pénzügyi válság törekenné tették a régi rezsimet, ez vezetett a Fidesz kétharmados választási győzelméhez és az orbáni rezsimalapításhoz. Az átalakítások végül jócskán túlmentek az 1998-ban meghirdetett „kiegyensúlyozáson”.

⁵⁰ A határzár támogatottsága: Századvég 61% (2015. július), Nézőpont Intézet 55% (2015. szeptember), Medián 68% (2015. szeptember). Források: Századvég: A magyarok többsége támogatja a magyar-szerb határra tervezett biztonsági határzárát. <http://szazadveg.hu/foundation/kutatas/piac-es-kozvelemeney-kutatas/a-magyarok-tobbsege-tamogatja-a-magyar-szerb-hatarra-tervezett-biztonsagi-hatarzarat> (Letöltés 2016. 06. 26.); Nézőpont: Nemzeti egység a kormány mögött bevándorlás-ügyben <http://nezopontintezet.hu/analysis/nemzeti-egység-kormány-mogott-bevandorlas-ugyben> (Letöltés 2016. 09. 26.); Medián: Jobb félni? <http://www.webaudit.hu/object.c38fa2c9-5bc2-40c9-ae38-bab515a5f172.ivy> (Letöltés 2016. 09. 25.)

⁵¹ Medián: Jobb félni? <http://www.webaudit.hu/object.c38fa2c9-5bc2-40c9-ae38-bab515a5f172.ivy> (Letöltés 2016. 09. 25.)

⁵² Századvég: Szigorúbb bevándorláspolitikát! – A közvélemény 82 százaléka a kormány mellett <http://szazadveg.hu/foundation/kutatas/piac-es-kozvelemeney-kutatas/szigorubb-bevandorlaspolitika-a-kozvelemeney-82-szazaleka-a-kormany-mellett>

2. táblázat. A három példa összefoglalása

	Alkotmányozó politika	Gazdaságpolitika	Külpolitika (migrációs válság)
Helyzet	– 2006-től kezdődő belpolitikai válság – régi alkotmány legitimitációs válsága – kétharmados többség	– gazdaságpolitikai fősodor részleges megkérdőjeleződése a nemzetközi pénzügyi válság után	– újszerű, külső sokk (menekülthullám) – széles körben elfogadott eszközök „csődje” (kvóta, <i>Willkommenskultur</i>)
Régi rend megtörése (<i>order-shattering</i>)	– régi alkotmány legitimitásválsága – éles szimbolikus szakítás a régi renddel, a rendszerváltás utáni „zavaros évtizedekkel”	– válságnarratíva (gazdasági válság mint a Nyugat válsága) – autoritáskonfliktusok (IMF, Európai Bizottság) – gazdasági elitcsere	– válságdiagnózis (a tét emelése): bizalmi válság, demokráciaválság, identitásválság – a liberális politika kritikája (multikulturalizmus, politikai korrektség, EU-bürokrácia) – erőteljes, permanens kampány, nemzeti konzultáció, népszavazás
Közös alap kialakítása (<i>order-affirming</i>)	– „fülkeforradalomban” megnyilvánuló szavazói akarat – nemzeti és keresztény értékek, hagyományok – új „társadalmi szerződés”	– „szabadságharc” történeti példákkal való illusztrálása – az emberek igazságérzetére való gyakori hivatkozás (újkonzervatív politikai nyelv)	– nemzetállamok keresztény Európájának képe – jóléti államra és közbiztonságra hivatkozás
Új rend megteremtése (<i>order-creating</i>)	– szimbolikusan is rezsimalapítás (NER, Nemzeti Hitvallás, új alkotmány elnevezése Alaptörvénynek, a „köztársaság” fogalmának kitörlése az alkotmányból) – Alaptörvény tartalmi elemei (kollektívizmus, nemzeti és keresztény értékek, családfogalom) – permanens alkotmányozás	– heterodoxia a monetáris és a fiskális politikában, a külpolitika kapcsolódó átformálása	– schengeni határ védelme (törvénymódosítások, határzár) – kötelező kvóta elutasítása – alkotmánymódosítási kísérlet

Zárásképpen két kérdést érdemes feltenni. Egyfelől: mi az orbáni rezsimalapítás érdekessége elméleti szempontból? Másfelől: mik a skowroneki koncepció alkalmazhatóságának korlátai?

Az első kérdéshez: a kontextus, a strukturális szempontok fontossága mellett látható a cselekvés formatív szerepe is az új rezsim jellegének meghatározásában. Esetünk érdekessége a cselekvés mikéntje. Ahogy láhattuk, az autoritáskonfliktusok nem korlátozódtak a rezsim kialakításának idejére: a migrációs válság és az annak kapcsán Brüsszellel folytatott polémia már egyértelműen afelé mutat, hogy a konfliktus nem pusztán a rezsimalapítás velejárója, hanem az új rezsim lételeme. Ugyanígy különlegességnek tekinthető intézményi szinten az átalakítások permanens volta a kétharmados többség megléte idején, amelyre a sorozatos alkotmánymódosítások kínálják a legjobb példát. Ez a fajta politika érdekes adalékot szolgáltat a változás konceptualizálása körül folyó neoinstitucionalista vitákhoz (vö. pl. Orren–Skowronek 1994; Schmidt 2010). Az Orbán-rezsim első szakaszának sajátossága ugyanis az, hogy állandóan mozgásban van: mind a – részben diszkurzív síkon történő – konfliktusgenerálásban, mind az intézményi átalakításokban, bár utóbbi téren a kétharmad elvesztésével értelemszerűen csökkentek a lehetőségei.

A második kérdéshez: a szakirodalomban Skowronekkel szemben megfogalmazott kritika, hogy koncepciója „ambivalens determinizmus” (Hoekstra 1999, 660). Ezen Hoekstra azt érti, hogy bár a vezetőknek – ahogy fentebb láttuk – van mozgástere az új rend jellegének meghatározásában, mégis, az, hogy a rezsim életciklusának mely pontján kerülnek hatalomra, *alapvetően* határozza meg lehetőségeiket. Nem kívánva mélyebben belemenni ebbe a szakirodalmi vitába, itt mindössze a magyar és az amerikai eset közötti két kontextuális különbségre szeretnénk felhívni a figyelmet. Egyfelől, míg Skowronek mintegy kétszáz év amerikai történelmét vizsgálva különít el ciklusokat, addig mi mindössze negyedszázados léptékkel dolgoztunk, főként a 2010 utáni rezsim jellegére fókuszálva. Másfelől, Skowroneknél az ismétlődő ciklusok értelmezési kerete, sőt, azok tulajdonképpeni *okozója* az elnöki intézmény amerikai alkotmány által meghatározott formája (Skowronek 1997, xvi). Az amerikai elnök végső soron egy intézményi konfiguráción „belül” áll, még akkor is, ha például alkotmányos helyzete értelmezésében komoly mozgástere lehet, amelyet a rezsimalapítók, mint Jefferson, Jackson, Lincoln és Roosevelt igyekeztek minél jobban ki is használni (Skowronek 1997, 319–321). Ezzel szemben 2010 után Orbán Viktor és pártja számára lehetőség nyílt az intézményi és alkotmányos normák átalakítására, amelyben legfeljebb bizonyos nemzetközi szereplők jelentettek effektív korlátot. Ilyen értelemben Orbán mint politikai vezető az intézményrendszeren „kívülre” került. Ez jóval nagyobb teret nyitott a végrehajtó hatalom magyarországi fejének a *voluntarista* politikai cselekvésre, azaz az

alapvető intézményi keretek megváltoztatására „alkotmányos játszmák” (Körösenyi–Illés–Metz 2016) formájában. Röviden: a szabályok értelmezésének lehetőségénél a szabályok írásának lehetősége nagyobb mozgásteret biztosít a cselekvő számára. A fenti két szempontból – a rövid időhorizontból és a keretek könnyebb megváltoztathatóságából⁵³ – adódóan nem tulajdonítunk prediktív erőt a koncepciónak a magyar kontextusban. Ha tehát meg is engedjük, hogy Skowronek elmélete bizonyos mértékig determinista, a modell „utaztatásával” ez a sajátossága alighanem elvész.

Zárásként érdemes néhány szót szólnunk a sikeresség kérdéséről. Ahogy korábban már utaltunk rá, a sikeres rezsimalapítás nem elsősorban a közpolitikai sikerességen, nem is az új intézményi konfiguráció érintetlen fennmaradásán, sokkal inkább az alapvető érdekviszonyok és ideológiai kötődések, legitimációs formák megváltozásán mérhető le. Skowronek szerint a rekonstruktív vezetés ironiája, hogy a régi rend lerombolása és az a körül fellángoló harcok miatt az ilyen vezetés szinte mindig szélsőséges vitákat, az egyeduralom és a bitorlás vádját vonja maga után (Skowronek 2004, 1302). Az orbáni rezsimalapítás sikerességéről tehát aligha politikájának polarizáló mivolta fog dönteni, és még csak nem is az orbáni közpolitikák sikeressége. Sokkal inkább az, hogy a bevezetett legitimációs minták és a megteremtett érdekviszonyok konszolidálódnak-e.

HIVATKOZOTT IRODALOM

- Arató Krisztina – Koller Boglárka 2015. Magyarország és az Európai Unió. In Körösenyi András (szerk.) *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest: Osiris – MTA TK, 377–400.
- Arnold, Perry E. 1995. Determinism and Contingency in Skowronek's Political Time. *Polity* 27 (3) 497–508.
- Bagdonas, Azoulas 2015. The EU Migration Crisis and the Baltic Security. *Journal on Baltic Security* 1 (2) 7–27.
- Balázs Zoltán 2012. A magyar alkotmányossági trend és a 2010–II-es alkotmányozás. In Boda Zoltán – Körösenyi András (szerk.): *Van irány? Trendek a magyar politikában*. Budapest: MTA TK PTI – ÜMK 2012, 242–262.
- Bank, Roland 2016. Forced Migration in Europe. In Fiddian-Qasimiyeh, E. – Loescher, G. – Long, C. – Sigona, N. (eds.): *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford Handbooks. Oxford: Oxford University Press, 690–702.
- Baumgartner, Frank R. 2013. Ideas and Policy Change. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 26 (2) 239–258.

⁵³ A magyar alkotmánymódosításhoz szükséges kétharmados parlamenti többség sokkal kevésbé effektív korlát (főleg az új választási rendszer fényében), mint az amerikai alkotmánymódosítási folyamat, ahol a Kongresszus mindkét házának kétharmada és a tagállamok háromnegyedének támogatása is szükséges egy alkotmánymódosításhoz.

- Blondel, Jean 1987. *Political leadership: towards a general analysis*. London – Beverly Hills: Sage Publications.
- Bod Péter Ákos 2014. *Nem szokványos gazdaságpolitikák – évtizedek óta*. Budapest: Akadémiai.
- Bozóki András 2003. *Politikai pluralizmus Magyarországon, 1987–2002*. Budapest: Századvég.
- Burns, James MacGregor 1978. *Leadership*. New York: Harper & Row.
- Byrne, Chris – Randall, Nick – Theakston, Kevin 2015. Evaluating British Prime Ministerial Performance: David Cameron in Political Time. In *Conference Paper: The 2015 British General Election: Parties, Politics, and the Future of the United Kingdom*.
- Cronin, Thomas E. 1980. *The state of the presidency*. Boston: Little, Brown.
- Csillag, Tamás – Szelényi, Iván 2015. „Drifting from Liberal Democracy: Traditionalist/Neo-conservative Ideology of Managed Illiberal Democratic Capitalism in Post-communist Europe”. *Intersections. East European Journal of Society and Politics* 1 (1): 18–48. <http://intersections.tk.mta.hu/>.
- Debreczeni József 2003. *Orbán Viktor*. Budapest: Osiris.
- Dequech, David 2012. Post Keynesianism, Heterodoxy and Mainstream Economics. *Review of Political Economy* 24 (2) 353–368.
- Enyedi Zsolt 2004. A voluntarizmus tere. A pártok szerepe a törésvonalak kialakulásában. *Századvég* 9 (3) 3–27.
- Enyedi Zsolt – Kenneth Benoit 2011. Kritikus választás 2010. A magyar pártrendszer átrendeződése a bal-jobb dimenzióban. In Enyedi Zsolt – Szabó Andrea – Tardos Róbert (szerk.): *Új képlet. Választások Magyarországon, 2010*. Budapest: DKMKA, 17–42.
- Erdős Tibor 2012. Egykulcsos jövedelemadó és gazdasági növekedés. *Közgazdasági Szemle* 59 (2) 109–138.
- Ferran, Eilís 2012. Crisis-driven regulatory reform: where in the world is the EU going? In Ferran, Eilís – Moloney, Niamh – Hill, Jennifer G. – Coffee, John C., Jr.: *The Regulatory Aftermath of the Global Financial Crisis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1–110.
- G. Fodor Gábor 2012. GFG a Művelési Területen 8.: Az Orbán-doktrína. GFG blog http://gfg.blog.hu/2015/02/17/gfg_a_muveleti_területen_8_az_orban-doktrina (Letöltés 2016. 06. 26.)
- Goetz, Klaus H. 2016. Political leadership in the European Union: a time-centred view. *European Political Science* (online published)
- Hall, Peter A. 1993. Policy Paradigms, Social Learning, and the State. *Comparative Politics*, 25 (3) 275–296.
- Hoekstra, Douglas J. 1999. The Politics of Politics: Skowronek and Presidential Research. *Presidential Studies Quarterly* 29 (3) 657–671.
- Horkay Hörcher Ferenc 2012: A Nemzeti hitvallásról. In Jakab András – Körösenyi András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon és máshol*. Budapest: MTA TK Politikatudományi Intézet – Új Mandátum, 287–309.
- Illés Gábor 2016. Válságkonstrukciók. Orbán Viktor és Bajnai Gordon válságértelmezésének összehasonlítása. *Replika* 98, 47–65.
- Jakab András 2011. *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. Budapest: HVG-ORAC.
- Janke, Igor 2013. *Hajrá, magyarok! Az Orbán Viktor-sztori egy lengyel újságíró szemével*. Budapest: Rézbong.
- Körösenyi András 2001. Parlamentáris vagy „elnöki” kormányzás? Az Orbán-kormány összehasonlító perspektíváiból. *Századvég* 6 (1) 3–38.
- Körösenyi András 2006. Gyurcsány-vezér. A magyar politikai prezidencializálódása. In Sándor Péter – Tolnai Ágnes – Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2005-ről*. Budapest: DKMKA, 141–149.

- Körösenyi András 2015a. A magyar demokrácia három szakasza és az Orbán-rezsim. In Körösenyi András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest: Osiris – MTA TK, 401–422.
- Körösenyi András 2015b. Alkotmányozás és Alaptörvény. In Körösenyi András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest: Osiris – MTA TK, 85–107.
- Körösenyi, András – Illés, Gábor – Metz, Rudolf 2016. Contingency and Political Action: The Role of Leadership in Endogenously Created Crises. *Politics and Governance* 4 (2) 91–103.
- Kristóf Luca 2015. A politikai elit. In Körösenyi András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest: Osiris – MTA TK, 59–84.
- Laing, Matthew 2012. Towards a Pragmatic Presidency? Exploring the Waning of Political Time. *Polity* 44 (2) 234–259.
- Laing, Matthew – McCaffrie, Brendan 2013. The Politics Prime Ministers Make: Political Time and Executive Leadership in Westminster Systems. In Strangio, P. – 't Hart, P. – Walter, J. (eds.): *Understanding Prime-Ministerial Performance: Comparative Perspectives*. Oxford: Oxford University Press, 79–101.
- Lieberman, Robert C. 2000. Political time and policy coalitions: Structure and agency in presidential power. In Shapiro, R. Y. – Kumar, M. J. – Jacobs, L. R. (eds.): *Presidential Power: Forging the Presidency for the Twenty-First Century, Power, Conflict, and Democracy*. New York: Columbia University Press, 274–310.
- Lord, Carnes 2003. *The Modern Prince*. New Haven – London: Yale University Press.
- Magliocca, Gerard N. 2009. George W. Bush in Political Time: The Janus Presidency. *Law & Social Inquiry* 34 (2) 473–493.
- McCaffrie, Brendan 2012. Understanding the Success of Presidents and Prime Ministers: The Role of Opposition Parties. *Australian Journal of Political Science* 47 (2) 257–271.
- McFarland, Andrew S. 1969. *Power and Leadership in Pluralist Systems*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- McKay, David 2014. Leadership in the American presidency. In Rhodes, R. A. W. – 't Hart, Paul (eds.): *The Oxford Handbook of Political Leadership*. Oxford: Oxford University Press, 439–454.
- Mérő Katalin – Piroška Dóra 2015. Makroprudenciális paradigmaváltás a bankszabályozásban Magyarországon. *Külgazdaság* 58 (3–4) 47–76.
- Metz Rudolf Tamás 2016. „Bully Pulpit” Orbán Viktor és a migrációs válság. (Megjelenés alatt.)
- Milkis, Sidney M. 1995. What Politics Do Presidents Make? *Polity* 27 (3), 485–496.
- Neustadt, Richard 1960. *Presidential Power*. New York: Macmillan.
- Nichols, Curt 2014. Modern Reconstructive Presidential Leadership: Reordering Institutions in a Constrained Environment. *The Forum* 12 (2) 281–304.
- Nichols, Curt – Myers, Adam S. 2010. Exploiting the Opportunity for Reconstructive Leadership: Presidential Responses to Enervated Political Regimes. *American Politics Research* 38 (5) 806–841.
- O'Donnell, Guillermo – Schmitter, Philippe 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Orren, Karen – Skowronek, Stephen 1994. Beyond the Iconography of Order: Notes for a New Institutionalism. In Dodd, Lawrence C. – Jillson, Calvin (eds.): *Dynamics of American Politics: Approaches and Interpretations*. Boulder, CO.: Westview Press, 311–330.
- Orren, Karen – Skowronek, Stephen 1998. Regimes and Regime Building in American Government: A Review of Literature on the 1940s. *Political Science Quarterly* 113 (4) 689–702.
- Pace, Michelle 2007. The Construction of EU Normative Power. *Journal of Common Market Studies* 45 (5) 1041–1064.

- Pesti Sándor 2000. A kormányzati döntéshozatal. *Századvég* 5 (3) 69–116.
- Pious, Richard M. 1994. The politics presidents make: Leadership from John Adams to George Bush. *Political Science Quarterly* 109 (1), 171–174.
- Pócsa Kálmán 2015. Az Alkotmánybíróság. In Körösenyi András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest: Osiris – MTA TK, 159–182.
- Popescu, Alexandra 2016. The EU „Costs” of The Refugee Crisis. *Europolity* 10 (1) 105–120.
- Róbert Péter – Papp Zsófia (2012): Kritikus választás? Pártos elkötelezettség és szavazói viselkedés a 2010-es országgyűlési választáson. In Boda Zsolt – Körösenyi András (szerk.): *Van irány? Trendek a magyar politikában*. Budapest: L'Harmattan Kiadó – MTA TK PTI, 41–64.
- Sartori, Giovanni 1970. Concept Misformation in Comparative Politics. *The American Political Science Review* 64 (4) 1033–1053.
- Sartori, Giovanni 1994. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. New York: New York University Press.
- Schmidt, Vivien A. 2010. Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'. *European Political Science Review* 2 (1) 1–25.
- Schmidt, Vivien A. 2014. Speaking to the Markets or to the People? A Discursive Institutional Analysis of the EU's Sovereign Debt Crisis. *The British Journal of Politics & International Relations* 16 (1) 188–209.
- Skowronek, Stephen 1995. [Milkis, Arnold, and Young]: Response. *Polity* 27 (3) 517–534.
- Skowronek, Stephen 1997 (1993). *The politics presidents make: leadership from John Adams to Bill Clinton*. Cambridge, Mass: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Skowronek, Stephen 1999. Theory and History, Structure and Agency. *Presidential Studies Quarterly* 29 (3) 672–681.
- Skowronek, Stephen 2004. Reconstructive leadership. In Goethals, G.R. – Sorenson, G. J. – Burns, J. M. (eds.): *Encyclopedia of Leadership*. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications, 1370–1373.
- Skowronek, Stephen 2011. *Presidential leadership in political time: reprise and reappraisal*. Lawrence, Kan.: University Press of Kansas.
- Sonnevend Pál – Jakab András – Csink Lóránt 2015. The Constitution as an Instrument of Everyday Party Politics: The Basic Law of Hungary. In Bogdandy, Armin von – Sonnevend, Pál (szerk.): *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area: Theory, Law and Politics in Hungary and Romania*. Oxford: Hart Publishing, 33–111.
- Szente Zoltán 2015. Az alkotmánybírák politikai orientációi Magyarországon 2010–2014. *Politikatudományi Szemle* XXIV (1) 31–57.
- Szűcs Zoltán Gábor 2006. Újkonzervatív forradalom. A nyelvi újtás mint diszkurzív stratégia az 1998-as kormányprogram vitájában. In Szabó Márton (szerk.): *Fideszválság. Diszkurzív politikatudományi értelmezések*. Budapest: L'Harmattan Kiadó, 99–127.
- Szűcs Zoltán Gábor 2012. A magyar politikai diskurzus változásai 2000 óta. In Boda Zsolt – Körösenyi András (szerk.): *Van irány? Trendek a magyar politikában*. Budapest: L'Harmattan Kiadó – MTA TK PTI, 128–151.
- Szűcs Zoltán Gábor 2015a. A politika autonómiájától a politika primátusáig. Eszmetörténeti vázlat. *Századvég* 20 (1) 115–135.
- Szűcs Zoltán Gábor 2015b. A magyar politikai gondolkodás nemzetközi horizontja. In Körösenyi András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest: Osiris – MTA TK, 355–375.
- 't Hart, Paul 2011. Reading the Signs of the Times: Regime Dynamics and Leadership Possibilities. *Journal of Political Philosophy* 19 (4) 419–439.

- Trauner, Florian, 2016. Wie sollen Flüchtlinge in Europa verteilt werden? Der Streit um einen Paradigmenwechsel in der EU-Asylpolitik. *Integration* 39 (2), 93–106.
- Várhegyi Éva 2014. Irányváltás a hazai monetáris politikában. *Külgazdaság* 58 (1–2) 78–103.
- Voszka Éva 2013. Államosítás, privatizáció, államosítás. *Közgazdasági Szemle* 60 (12) 1289–1317.
- Voszka Éva 2015a. Államosítás, privatizáció és gazdaságpolitika – a főirány széttagozódása. *Közgazdasági Szemle* 62 (7) 717–748.
- Voszka Éva 2015b. Államosítások: magyar fordulat vagy új európai irány? *Külgazdaság* 59 (11–12) 3–22.
- Weber, Max 1978. *Economy and Society*. Berkeley: University of California Press.
- Young, James Sterling 1995. Power and Purpose in „The Politics Presidents Make”. *Polity* 27 (3) 509–516.

Lakner Zoltán

Megújuló válság Az MSZP alkalmazkodási kísérlete 2010 után

BEVEZETŐ

Az ezredforduló blokkosodott és polarizált magyarországi párttagoltságának (Tóth 2001) meghatározó szereplője volt a Magyar Szocialista Párt (MSZP), amely 1994–2006 között négy választáson szerezte meg a legtöbb listás szavazatot, három esetben a kormányalakítás jogát is. Utána a párt folyamatosan vesztett népszerűségéből, rövid epizódokat leszámítva. A 2010-es kritikus választás teljessé tette a hanyatlási folyamatot. Ennek oka volt a választási költségvetést követő 2006 utáni megszorítás és „hátraarc” (Körösenyi 2006), továbbá az őszödi beszédhez mint jelképes eseményhez köthető hitelvesztés, a 2008-ban kezdődő világgazdasági válság miatti újabb restriktív, a Gyurcsány-kormány reformjainak szimbolikus elutasítása a 2008-as népszavazáson, a súlyos önkormányzati és európai parlamenti választási vereség, a 2009-es miniszterelnök-váltás mint vezérvessztés, valamint a korrupciós ügyek egymásra halmozódása (Beck–Bíró–Nagy–Róna, 2011).

A 2010-es választás nemcsak a pártrendszer releváns szereplőinek kilétét illetően hozott döntő változást, hanem abban is, hogy az MSZP végleg elvesztette a Fidesz–Magyar Polgári Szövetséggel egyenrangú státusát.

Az ismét kormányra kerülő Orbán Viktor pártja az egyetlen meghatározó kormányképes erővé vált, ráadásul alkotmányozó többséget szerzett, amellyel élt is.

Az alábbi tanulmány azt vizsgálja, miként reagált az új helyzetre a sokáig leg-sikeresebbnek és legszervezettebbnek tűnő hazai párt. A változó politikai helyzet és annak meghatározó elemei alkalmazkodást követeltek tőle. Ennek az alkalmazkodási kísérletnek az elemeként értelmezhetők a pártvezetés személyi összetételének változásai, a baloldali megújulás szándékára utaló mozzanatok, valamint a szövetségi politika és a politikai pozíció újragondolására tett kísérletek. Történt mindez egy olyan politikai térben, ahol a baloldal terrénuma beszűkült, így módon az MSZP alkalmazkodási kísérletének alapvető sikerfeltétele az volt, vagy inkább lett volna, hogy éppen a saját alkalmazkodása, megújulása révén a baloldaliságot „rehabilitálja” a választóközönség szemében.

Az elmúlt választási és közvélemény-kutatási eredményei alapján közismert, hogy az MSZP nemhogy ismét győzni nem tudott országos választáson 2014-ben, de a lehetséges váltópárt státusát sem tudta visszaszerezni. Mégsem érdektelen, milyen utat járt be, milyen külső kihívások érték a rivális pártok szintén átrendeződő soraiból, s milyen kísérleteket tett arra, hogy a helyzetén változtasson. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy a tanulmány elsősorban azt próbálja azonosítani, milyennek észlelte helyzetét az MSZP, milyen következtetéseket vont le a szükséges lépések mibenlétére vonatkozóan, s hogy törekvései milyen akadályokba ütköztek.

A tanulmány első szakaszában a szinte minden elemében átalakuló politikai helyzet jellemzőinek e tanulmány szempontjából releváns összefoglalásra teszek kísérletet, valamint arra, hogy ebben az új kontextusban elhelyezzem az MSZP-t. A második szakaszban a személyi változások, a tematikai és a szövetségpolitikai irányok áttekintése következik, továbbá annak a bemutatása, hogy a változtatási próbálkozások miként befolyásolták az MSZP választói megítélését. A tanulmányt a következtetések levonása zárja.

TOVÁBBLÉPÉS A KRITIKUS VÁLASZTÁS UTÁN: KÉNYSZER ÉS ESÉLY

A 2002-es és 2006-os jócskán kétféle listás szavazat és választási győzelem után a 2010-ben egymillió listás voksal elért második helyezés súlyos kudarc volt az MSZP számára. A pártot ez nem érthette váratlanul, hiszen 2006 nyarától kezdve a hanyatlás több fázisban – rövid megszakításokkal – trendszerű volt. Világosan látszott, hogy az arculatát évtizedek óta meghatározó vezető személyiségeinek valamilyen mértékű cseréje elkerülhetetlen. Ez fejeződött ki már abban is, hogy – részben kényszerből, más jelölt hiányában – az MSZP Mesterházy Attilát állította miniszterelnök-jelöltnek 2009 végén, egy olyan politikust, aki sem kormánytag, sem polgármester nem volt korábban. Legmagasabb kormányzati posztja a politikai államtitkárság volt (2002–2006), a frakcióban helyettes vezetőként tevékenykedett 2009 áprilisáig, amikor a Gyurcsány Ferenc pártvezetői és miniszterelnöki távozása nyomán lezajló átrendeződés során frakcióvezetővé választották. Az MSZP elnökségének Mesterházy 2003 óta volt tagja. Miniszterelnökké jelölésében, majd pedig Mesterházy pártelnöki működésének több mozzanatában a „szükségből erényt kovácsolni” önvigasztaló bölcsessége fejeződött ki.

Ami a mérlegnek azt a serpenyőjét illeti, ahol a lehetőségek halmozódtak, az MSZP már a 2008-as koalíciós szakítást is egyfajta megszabadulásként értelmezte. Hosszasan taglalható lenne az MSZP–SZDSZ-koalíció sértettségi legendárium a mindkét oldalról, ám e helyütt csak arra szorítkoznék, hogy az MSZP-t, ahogyan ez a koalíciókban szokás, valóban korlátozta a junior partner jelenléte.

Az éppen aktuális szituációtól, illetve az MSZP-n belüli irányzatok eltérő helyzetértékelésétől függően a koalíciós viszonyt a szocialisták körében is sokféleképpen ítélték meg. Ezzel együtt a 2008 tavaszán induló egypárti kormányzás az MSZP-ben egyfajta újrakezdésnek tűnt, minden kockázatával együtt. Ám a koalíciós szakítás után a kormányzati felelősség, vagyis annak értelmezése, a ciklus végéig továbbra is olyan lépésekre készítette az MSZP-t, amelyek elsősorban a fiskális megszorítások hullámaihoz kapcsolódtak, s nem kínáltak alkalmat az újrarendezésre.

Ily módon a baloldal újrarendezésének lehetősége, a párt önállóságának élmenye ténylegesen csak a 2010-es választást követően érkezhett el. Ezt fejezte ki 2010-ben, hogy az új pártelnök „karakterisztikus baloldaliságot” hirdetett, és az MSZP baloldali néppárttá alakításának szándékát jelezte (Mesterházy 2010, 26–27). Történt ez egy olyan kormányzás után, amelynek végére a közvélemény úgy ítélte meg, hogy az MSZP-t többé nem jellemzi a szociális biztonságra törekvés (Hunyady 2010, 230), és a választók többsége kifejezetten negatívan ítélte meg az MSZP-t olyan szakpolitikai kérdésekkel összefüggésben, amelyek egy baloldali néppártra jellemzőek (Tóth 2011, 185–186). A Fidesz, a Jobbik Magyarországért Mozgalom és a Lehet Más a Politika (LMP) egyaránt az MSZP-s kormányok által bevezetett megszorítások végét ígérték.

Az MSZP új vezetése a „karakterisztikus” fordulat jegyében a párt saját korábbi kormányzásától is igyekezett óvatosan ellépni (Mesterházy 2010, 14). Ez a manőver az ekkor még MSZP-tag Gyurcsány Ferenc volt miniszterelnök és pártelnök, továbbá a „régiek” elleni belső küzdelem frontján is értelmezhető volt, nem csak a választóknak szóló üzenetként.

A párt baloldali visszahitelesítéséről szóló elképzelés azonban nem számolt néhány olyan tényezővel vagy azok jelentőségével, amelyek a politikai kontextus döntő változásából adódtak. Az egyik ilyen, hogy a választópolgárok attitűdstruktúrája addigra jelentősen jobbra tolódott (Krekó–Juhász–Molnár 2011). Ebből következhetett, hogy pusztán a karakterisztikus baloldaliság 2010-es meghirdetése kevésnek bizonyulhat az MSZP korábbi pozíciónak visszanyeréséhez, még akkor is, ha ez ténylegesen lezajlik. Emellett, az MSZP a megmaradt baloldali spektrumon belül is elvesztette megszokott korábbi domináns szerepét, amikor az egyetlen parlamenti párt volt a baloldaltól, sokszorosan felülmúlva más baloldali szervezeteket. A baloldaliság újragondolása, miközben értelmezhető pragmatikus szempontból is, ennek a vezető szerepnek a visszaszerzését, megközelítését célozta, de ebből még nem következik a baloldali mozgástér kitágulása. Ugyanakkor ez a baloldali visszahitelesítés is kérdéseket vetett fel azzal kapcsolatban, milyen választói közönségnek próbál megfelelni az MSZP. A párt 2006 után a baloldali értelmiség egy részének a támogatását is elvesztette (Lakner 2011, 122–134). Az újonnan létrejövő baloldali miliók szereplői, illetve az innen kinövő – ideológiailag

igen összetett, illetve tisztázatlan karakterű – LMP pedig kifejezetten az MSZP „ábaloldaliságával” szemben definiálták önmagukat (Tóth 2013, 197).

Nemcsak emiatt vesztette el az MSZP az „automatikus” váltópárt pozícióját, hanem azért is, mert átalakult a pártrendszer szerkezete. A „kétfokozatos” a felbomlás irányába lökte a 2010-es választás (Soós 2012), más értelmezés szerint fel is váltotta egy új „centrális pártrendszer” (Tóth–Török 2014). Az új körülmények között zajló sajátos versengésében 2010–2014 között mindvégig az MSZP állt a második helyen, utána viszont az ellenzék egyértelmű vezető pártjának pozícióját is elvesztette a 2014-es európai parlamenti választáson (igaz, az önkormányzati választás ettől némileg eltérő képet mutatott). Egyre kevésbé volt valószínű, hogy a választópolgárok az MSZP-ben látják majd a pártot, amelyre a Fideszt leválthatnák, vagy hogy valaha is eljuthat újra eddig a helyzetig. Az állampolgárok jelentős része éppen abban gondolkodott, hogyan tudná elkerülni az MSZP-re szavazást, olyan időszakokban is, amikor a Fidesszel való elégedetlenség növekedésnek indult. Az MSZP bázisa növekedett 2010 után, mégsem tudta monopolizálni a ciklus közepéig erősödő kormányellenes hangulatot, s nem tudta megelőzni a kormánypártot, amely pedig 2011–2012-ben támogatottsági mélypontra süllyedt. A Fidesz-ellenes szavazók jelentős része nem az MSZP-ben, inkább kifejezetten az MSZP-től – és szövetségeseitől – távol kereste a kormánypárt leváltásának lehetőségét.

A szövetségesek ügye a 2010 utáni periódus meghatározó témája volt, a baloldali és liberális „demokrata ellenzék” viszonyrendszerét nagymértékben az „összefogás” iránti elvárás – másfelől az attól való menekülés vágya – határozta meg. Ennek részben a 2011-ben elfogadott új választási törvény volt az oka, ami az erők koncentrálására szorította az ellenzékét. Az MSZP leginkább arra számított, hogy a probléma idővel megoldja önmagát: mivel a párt a legerősebb maradt potenciális szövetségesei között, úgy kalkulálhatott, hogy legkésőbb a választások közeledtével egyszerűen elszívja majd a szavazókat a többi ellenzéki formációtól, a választók belátják, hogy nála van az erő az ellenzéki oldalon. Az MSZP azonban éppen ahhoz bizonyult gyengének 2010–2014 között, hogy ezt a szívóhatást érvényre juttathassa. Ráadásul ez a stratégia talán azzal sem számolt, hogy a baloldali és liberális szavazók, az MSZP–SZDSZ-es koalícióárvák megnyerésének szándéka nem feltétlenül illeszkedik a baloldali újrapozicionálás deklarált szándékához.

Néhány további tényező is meghatározta a 2010 utáni időszak MSZP-s vereségét. Az egyik, hogy az Orbán-kormány által elfogadott Alaptörvény új politikai viszonyrendszert teremtett. Az ellenzéki stratégiák tervezésénél meghatározó szemponttá vált a „nemzeti együttműködés rendszeréhez”, az Orbán-rezsimhez (Körösi 2015) való viszony, és az, hogy kormányra jutva miként módosítanák, hatálytalanítanák vagy hatástalanítanák az Alaptörvényt. Az eltérő értelmezések az ellenzéki közvélemény és szervezeti struktúra további széttöredezéséhez járultak hozzá.

Egy következő problémacsomót jelentett az MSZP saját szervezeti és politikai állapota. A 2010–2011-es évek a Mesterházy-féle pártvezetés és Gyurcsány Ferenc küzdelmének jegyében teltek el, de 2010-ben hagyta el a pártot Szili Katalin is. A „Gyurcsány-probléma” a Demokratikus Koalíció (DK) 2011-es kiválását követően, 2013–2014-ben szövetségszervezési problémaként tért vissza, mert a volt miniszterelnök részt követelt a választási együttműködésből. Az összefogás-diszkurzushoz való viszony belső ellentétekhez is vezetett az MSZP-ben. Ahogyan az MSZP-n kívül az összefogás volt a fő hívószó az ellenzéki közvéleményben, addig a párton belül az önállóság hangoztatása számított vonzónak. A kettő közötti ellentmondás feloldása MSZP-s szempontból csakis a képlekeny „demokrata ellenzék” feletti dominancia biztosításával és elismertetésével volt elérhető.

Ezenközben az MSZP súlyos pénzügyi helyzettel, aktivistabázisa fogyatkozásával, a helyi szervezetek és a pártközpont kapcsolatának kiüresedésével szembesült 2010-ben. Részen ebből következett, hogy az új pártvezetés terveiben hangsúlyosan szerepelt a pártstruktúra átalakítása (Mesterházy 2010, 28–29), elsősorban arra tekintettel, hogy a Fidesz vezetői modelljét miként lehet az MSZP-re alkalmazni. A belső helyreállítás eredményeként az MSZP működőképes párt maradt, amelyet a demokrata ellenzék legszervezettebb pártjaként tartottak számon 2010–2014 között, és megerősödtek a pártelnöki jogkörök. Ugyanakkor viszont a Fidesz szervezeti-mozgósítási fölénye állandósult, valamint a Jobbik, és kisebb mértékben, más módon a DK is konkurenciát jelentett az MSZP-nek szervezeti téren.

Mindezen folyamatok tágabb keretként szolgálnak az európai szociáldemokrácia válsága, ami 2010 körül valóban súlyos választási vereségekben fejeződött ki számos országban (Policy Solutions 2014). Tény, hogy voltak az MSZP-énél sokkal nagyobb bukások: a görög és a lengyel balközép helyzete szinte a megszűnéssel fenyeget. Ugyanakkor Görögország éppen arra példa, hogy a *Pasokization* folyamatával párhuzamosan új baloldali szereplők léphetnek színre. Más országokban a szociáldemokrata és munkáspártok koalíciós partnerként, erős ellenzéki pártként őrzik befolyásukat, még ha a korábbinál alacsonyabb választói támogatottság mellett is, a szavazatarány csökkenése azonban gyakran a jobboldali néppártokra is jellemző.

Magyarországon létezik ugyan „új baloldal”, de ez inkább egy miliő, illetve kulturális kódrendszer, erős szervezet, párt nélkül, színes, heterogén szervezetekkel, a miliőn kívülről szinte értelmezhetetlen, de az érintettek számára releváns konfliktusokkal. Ezért állíthatjuk, hogy politikai értelemben Magyarországon az egész baloldali politikai mozgalom válságban van. Az egyedüli kormányra jutáshoz gyenge MSZP-nek a polarizált pártviszonyok közepette nincs potenciális szövetségese a „demokrata ellenzéken” kívül, így például nem jöhet szóba a bal-középet kormányra segítő nagykoalíció a jobboldallal. Van viszont a szünni nem

akaró, legfeljebb időnként enyhülő elutasítás az MSZP iránt a rajta kívül eső baloldali közegből. Mindezen tényezők együttesen nem engedik a pártot kilépni a „demokrata ellenzék” szavazói és véleményformálói közegéből, valamint a baloldali újraértelmezés hatókörét is korlátozzák.

A MEGÚJULÁSI TÖREKVÉSEK DIMENZIÓI

2010-re új helyzet állt elő a magyar pártrendszerben, megváltozott az MSZP helyzete az addig létező versenytársakhoz képest, valamint újak is megjelentek a színen. A korábbi kétfokozatos erőviszonyai egyoldalúan eltolódtak a Fidesz irányába, és e mögött nem is a Fidesz megerősödése, hanem az MSZP meggyengülése volt az erőteljesebb változás. A Fidesz vezetői és szervezeti modellje, ideológiai rugalmassága, behatolása az addig az MSZP által szinte kizárólagos módon uralt tartományra, valamint kiépülő médiabirodalma addig soha nem látott kihívás elé állította az MSZP-t.

A 2007-től markánsan átalakított Jobbik elítváltásra vonatkozó követelése nemcsak az MSZP-t támadta, de a 2009–2010-es választásokon elsősorban a szocialisták voltak a célkeresztben. A Jobbik megjelenése tovább mélyítette az MSZP generációs versenyhátrányát, hiszen a Jobbik a Fidesznél is fiatalabb korosztályokat ért el, ahonnan a szocialisták végképp kiszorulnak (Szabó 2015, 41). Emellett a Jobbik megjelenése első lépésben Észak-Magyarországon, de másutt is átrajzolta a helyi választókerületi versengések megszokott mintáját. A Jobbik, az eddig említett tényezőkön felül, az erős terepmunka révén is gyakran a harmadik helyre szorította a szocialistákat a választókerületekben, ami korábban elképzelhetetlen lett volna. A szintén új pártként feltűnő LMP ugyancsak elitbírálattal élt, emellett hangot adott az MSZP-vel szembeni újbaloldali kritikának is. Az LMP sokáig képes volt elérni az újbaloldali értelmiséget, így az MSZP-vel szemben intellektuális kihívást testesített meg, habár önmagát nem definiálta egyértelműen vagy kizárólag baloldaliként.

Nem mellékes az MSZP-t belülről feszítő kihívás sem. A miniszterelnöki és pártelnöki posztról 2009-ben távozó Gyurcsány Ferenc 2010–2011-ben különböző kezdeményezésekkel igyekezett átvinni a párt irányítását. Működése vezetői és szervezeti kihívást jelentett, de elsősorban mégis inkább személyi jellegűt, vagyis hogy ki legyen az átalakulási folyamat főszereplője. A személy azonban túlmutat önmagán, a kérdés az volt, hogy az MSZP Gyurcsány-pártként alakul át, vagy éppen a vele vállalt konfliktus lesz az MSZP átalakulásának szimbóluma. Feltételezhető továbbá, hogy Gyurcsány sokkal inkább a korábbi koalíció baloldali-liberális centruma felé mozgatta volna az MSZP közpolitikai javaslatait és kommunikációját, s nem annyira balra.

Mindebből kitűnik, hogy az MSZP-t többirányú kihívás érte: felmerült a konkrét személycserék és az új, prezidenciális jellegű vezetői modell igénye, valamint az ehhez tartozó hierarchizáltabb szervezeti modell kialakításának ambíciója. Jelen volt továbbá a baloldali karakter átalakításához nélkülözhetetlen intellektuális bázis elérésének problémája, amihez viszont a baloldali törekvések hitelesítésére volt szükség.

A médiaviszonyok átalakulásának jelentőségét 2010-től fokozatosan tapasztalhatta az ellenzék. Azt viszont szinte felmérni is alig tudta, milyen jelentőséggel jár a politika perszonalifikációja abban az értelemben, hogy egyrészt a pártvezető stratégiai autonómiára tesz szert, és az agenda legfőbb alakítójává válik, valamint hogy maga a mediatisztált megnyilvánulás válik a politika tartalmává és értelmévé (Csizmadia 2001, 48–50). A Fidesz és Orbán Viktor e téren szerzett versenyelőnye mindvégig fennmaradt, kormányra jutva növekedett is azzal a „hagyományos” stratégiával szemben, amely a szakpolitikai programokban és a bal-jobb tengely mentén történő mozgásban gondolkodott.

Az MSZP többféle módon próbált alkalmazkodni a 2010 után kialakult új politikai helyzethez. Az első a személyi megújulás, a régi vezetők háttérbe szorítása, illetve önkéntes visszalépésük. A második egy baloldali politikai napirend kialakításának szándéka, az MSZP eloldása a baloldali-liberális szövetség tematikai kötöttségeitől. Ez elsősorban a munkavállalói érdekképviselést és az alapvető szociális problémák iránti érzékenység politikai témává emelését jelentette, de hatással volt az MSZP nemzetpolitikai vonalvezetésére is. A harmadik irány a szövetségi politika újraértelmezése, egy MSZP által dominált ellenzéki tér létrehozása, amit legitimál a társadalmi problémákra, a szociális biztonság hiányára reagáló baloldali tematika és a személyi megújulás.

Ha ezt a hármas törekvést a Fidesz 1990–2000-es években lezajlott irányváltásával vetjük össze, akkor azt láthatjuk, hogy az MSZP átalakulási ambíciója nem a törésvonal-átlépés volt, mint egykor a Fidesz esetében, hanem a politikai tér részleges átalakítása, saját szerepének szintén részleges átértelmezése: az addig létező baloldali-liberális blokk helyett egy új baloldali súlypont kialakítása.

E helyütt nincs arra mód, hogy a törésvonalakról, különösen a magyarországi törésvonalakról szóló viták szálait kibogozzuk, csak jelzem, hogy az is kérdés, egyáltalán a törésvonalakra épül-e rá a magyar pártrendszer (Csizmadia 2009, 28). Mégis, a magyar pártrendszer egyik meghatározó, jellegadó pártja, az MSZP átalakulási kísérletét nehezen tudnánk mással összevetni, mint egy másik ilyen párt, a Fidesz korábbi átalakulásával. A Fidesz átalakulását pedig lényeges pontokon világítja meg a törésvonal-fogalommal dolgozó hazai szakirodalom egyik legfontosabbika, Enyedi Zsolt 2004-es tanulmánya. Ennek egyik fő állítása szerint a Fidesz esetében a törésvonalváltás a politikai profil változtatásán túl intézményi

kapcsolatok kiépítését (egyházak), majd saját intézmények kialakítását követelte (polgári körök), és ez a folyamat közel egy évtizeden át tartott (Enyedi 2004).

A kihívások összemérhetősége érdekében ebben a keretben maradvá ehhez azt tehetjük hozzá, hogy az intézmények szerepét az MSZP 2010 utáni esetében elsősorban a szakszervezetek tölthették volna be, s ezt a civil szervezetekkel együttműködő mozgalmi párt koncepciójának felvetése (Mesterházy 2010, 26) egészítette ki. E koherensnek tűnő logika érvényre juttatásában azonban problémát okozott a változás nehézsége intézményi oldalon. A társadalmi részvétel Magyarországon alacsony fokú, ahogy a szakszervezetek szervezettsége is az (Arató–Mikecz 2015, 310–315). Ráadásul a korábbi megszorító szocialista kormányok nyitottá tették a szakszervezeteket az akkor még ellenzéki Fidesz felé, viszont bizalmatlanná váltak az MSZP-vel szemben. További nehézséget okozott, hogy az új civil szervezetek közül a 2010-ben Facebook-csoportként alapított Egymillióan a sajtószabadságért (Milla) elutasította a pártokkal való együttműködést 2012 végéig. A 2011-ben létrejött Szolidaritás nagyobb nyitottsága a pártok iránt belső feszültségekhez vezetett a közeledés mértékét és irányát illetően. Hiába volt kisebb léptékű és elérhetőbbnek tűnő az MSZP átpozicionálási célja a Fidesz korábbi manőveréhez képest, az intézményi feltételek teljesíthetetlennek bizonyultak. Idetartozik, hogy a párton és holdudvaron belüli pozíciók elfoglalására törekvő új MSZP-s vezetés valójában kevésbé volt nyitott arra, hogy külső szereplőket vonjon be fontos politikai döntésekbe: a *stakeholder*-státusok kontrolljára, nem pedig a *stakeholder*-kör bővítésére törekedett.

A nehézségekhez hozzájárult, hogy a megújulás során az MSZP vezetésébe érkező új személyek közül sokak politikai profilja teljesen ismeretlen volt a közvélemény és a média számára, ezért nem lehetett igazolni velük a baloldali irányváltást. Emellett, a „régiek” közül sokan a közélet aktív szereplői maradtak. Ebből fakadóan az MSZP személyi megújulásának percepciója nem igazolta vissza a tisztségviselők cseréjének tényleges mértékét. A 2010-ben parlamentbe kerülő MSZP-s képviselők nagy része korábban is magas pozíciókat töltött be, és csak 2014-ben ment végbe a frakció átfogó átalakítása. Ennek hogyanjában szerepet játszhatott, hogy a korábbinál hierarchikusabb irányításra törekvő 2010 utáni MSZP-vezetés gyakran elsősorban a személyi lojalitást tartotta a jelöltkiválasztás és a vezetőségi tagság feltételének a baloldaliság hőfokával vagy a korábbi teljesítménnyel szemben.

Ha a törésvonal-elmélet kritériumaitól eltekintve annyit állítunk, hogy pólus- és ideológiaváltás (Csizmadia 2009, 25) volt a cél, akkor is azt láthatjuk, hogy bár az MSZP 2010 után kisebbet próbált lépni, mint a Fidesz az 1990-es évek közepétől, de ez a lépés sem volt sikeres. Egyebek mellett azért, mert a párton belül is vita folyt a baloldali fordulat irányáról és mértékéről. Részben a belső viták, részben a liberális véleményformálói közegbe történő részleges betagozódás miatt

a „karakterisztikus” baloldaliságot célul kitűző, sőt még a rendszerváltás eredményeinek átértékelését is megpendítő új MSZP-s vezetés (Mesterházy 2010, 10–12) valójában nem lépett fel innovatív politikai programmal. Inkább az adott politikai helyzethez igazított hagyományos elosztási követelésekkel operált. Mondhatni, az MSZP baloldali fordulata túlságosan *soft* volt, nem volt eléggé magával ragadó, hitelesítő erejű.

Ennek megértéséhez azonban nem elegendő a pártvezetés következtelenségét okolni, hanem annak megértése szükséges, *miként* merült fel az MSZP-ben a baloldali megújulás ideája. A szocialistáké az 1990-es években sem volt ideologikus párt, éppenséggel a politizálásában beálló pragmatikus, kifejezetten *nem ideologikus* fordulat volt 1994-es sikere egyik legfontosabb összetevője (Lakner 2011, 32–33). Hatalomorientált, szavazatmaximalizálásra törekvő stratégiája alkalmas volt arra, hogy a baloldal sokféle árnyalatát magához vonzza, de közöttük nem próbált igazságot tenni. Konfliktusait belső csatornákon vezette el az MSZP sokrétegű struktúrája, az eltérések fontosságát pedig a választási győzelem, illetve az aktuális kormányzati teendők mögé sorolta.

Az MSZP-nek 2010-ben is a szavazatszerzés lehetőségének maximalizálása állt célstruktúrája középpontjában. Vezetőiben nem is volt ambíció ideológiai viták lefolytatására, nem ilyen típusú politikuskarakterekről van szó. Ellenben a párt szétesett karakterének, leértékelődött brandjének újjáépítése miatt mégiscsak szükségessé vált valamiféle baloldali újradefiniálás. Mindez nem a törekvés álságosságára utal, hanem arra, hogy az ideológiai alapvetések és az ezekhez kapcsolódó közpolitikai javaslatok nem célként, hanem eszközként voltak definiálhatók.

Ezzel az átalakulási szándékkal nyilvánvalóan nem lehettek elégedettek az újbaloldali miliő résztvevői, akik az ellentmondásokat, következtelenségeket a valódi átalakulási szándék hiányaként értelmezték. Ez viszont ahhoz vezetett, hogy az MSZP nem tudta felszívni azt a tudást, amivel ez a miliő rendelkezett, nem tudta magához kötni azokat a szervezeteket, amelyek révén a karaktermegújítás végrehajtható, egyben igazolható lett volna. Ily módon, a megtett kisebb lépések ellenére sem tudott elrugaszkodni a pólus- és ideológiaváltásban, ezért nem is tudta átformálni a számára kedvezőtlen szerkezetű politikai teret.

Az MSZP beszorult abba a helyzetbe, hogy megőrzött-megújított szervezeti fölényére támaszkodva csatázott azokkal a „demokrata ellenzéki” riválisokkal, akiket maga mögött hagyni akart, de akik felett végül csak pirruszi győzelmet aratott a közös listás szövetség vezetését megszerezve.

A személyi változások mérlege

A 2010-es választást követően tartott MSZP-kongresszus kifejezetten törekedett arra, hogy a párt megújulását a személyi döntésekben is kifejezze, mégsem ez volt az egyetlen politikai tényező, ami meghatározta az ekkor megválasztott országos elnökség összetételét.

A párt korábbi meghatározó politikusai, például az MSZP-t a 2009-es miniszterelnök- és pártelnöksere után vezető „triumvirátus” tagjai, Kiss Péter, Lendvai Ildikó és Szekeres Imre semmilyen tisztségért nem indultak. A háttérből próbáltak ugyan továbbra is befolyást gyakorolni az eseményekre, valamint speciális megbízásokat kaptak a pártelnöktől, de az MSZP tényleges irányításáról lemondtak. Az, hogy Gyurcsány Ferenc korábbi pártelnök és miniszterelnök vagy Szili Katalin szintén nem pályázott vezető posztokra, nemcsak a régi vezetők visszalépésével függött össze, hanem azzal is, hogy mindketten az MSZP-n kívüli politikai szerep lehetőségével számoltak. Ez az, ami olyan politikusok jelöltségtől való távolmaradását is magyarázta 2010 nyarán, mint például Molnár Csaba és Vadai Ágnes, akik később Gyurcsány Ferenc Demokratikus Koalíciójához csatlakoztak. Ők ugyanúgy „junior” pozíciókat töltöttek be korábban az MSZP elnökségében, frakciójában, kormányában, mint a pártelnökké választott Mesterházy Attila (leszámítva Molnár kétévnyi miniszterségét), tehát ettől még versenybe szállhattak volna az MSZP irányításáért. Döntésüket azonban a Gyurcsány-féle pártellenzékhez tartozás határozta meg.

Az elnökségbe olyan politikusok is bekerültek (például Harangozó Tamás, Kunhalmi Ágnes), akik 2010 előtt semmilyen vezető tisztséget nem töltöttek be a pártban, és országgyűlési képviselők sem voltak. Hozzá kell tenni azonban, hogy az MSZP elnökhelyettesének azt a Balogh Andrást választották, aki korábban párt- és kormányzati tisztségeket ugyan nem viselt, de komoly diplomáciai pályát tudhatott maga mögött. Mellette a párt alelnökeként tért vissza Kovács László korábbi pártelnök, aki öt éven át európai biztosként tevékenykedett, vagyis, úgy mond, kimaradt az MSZP vereségéhez vezető hazai politikai folyamatokból.

A DK 2011 októberében lezajló kiválását követően az MSZP vezetése újrarendezte a belső viszonyokat a 2011 novemberében elfogadott új alapszabály alapján. Egyebek mellett ez tette kötelezővé a vezető tisztségek megpályázását és elsősorban a pályázathoz szükséges támogató aláírások gyűjtését, valamint lehetővé tette a párt korábbiánál erősebb központi irányítását. A 2012 elején lezajló tisztújítás folyamán a pártelnök igyekezett a megyei szervezetek élére és az országos elnökségbe is olyan politikusokat juttatni, akiket lojális támogatóinak tudhatott. Mesterházy a 2011. novemberi kongresszuson fogalmazta meg, hogy a régi vezetők „lépjenek hátra, a háttérből segítsenek”. Gyurcsány távozása után, a vele folytatott belső konfliktus megszűnését követően Mesterházy nem igényelte többé a „régiek”

támogatását, inkább megpróbálta háttérbe szorítani őket. Ennek eredményeként a 2012-es tisztújító kongresszuson tovább növekedett a 2010 előtt tisztséget be nem töltő elnökségi tagok száma. Mindez egyúttal azt is jelentette, hogy nehéz lett volna bármilyen módon azonosítani az új (vagy több régi) vezetőségi tag baloldaliságának pontos tartalmát, merthogy nem állt rendelkezésre velük kapcsolatos politikai tapasztalat.

Ugyanez a logika határozta meg a 2014-es képviselőjelöltek névsorának kialakítását is: Mesterházy Attila ez esetben is új erőviszonyok kialakítására törekedett. A „régiek” magatartása, illetve a velük kötött megegyezések nem egyazon minta szerint alakultak. Lendvai Ildikó 2013-ban bejelentette, hogy nem indul a választáson; Kiss Péter egyéniben indult egy esélyes körzetben (győzött is), de nem szerepelt a pártlistán; Szekeres Imre egy nehezen nyerhető körzetben indult, és az esélytelen 69. helyen szerepelt a listán; Hiller István viszont az egyéni győzelem nagy valószínűsége ellenére előkelő listás pozíciót kapott (a 12. helyen szerepelt a közös listán). A 2014-ben megalakuló MSZP-frakció negyede olyan politikusokból állt, akiknek semmilyen országos vezető pozíciójuk sem volt 2010 előtt. Egykori miniszterből 2014 tavaszán hármat találhattunk az MSZP képviselői padsoraiban (Burány Sándor, Hiller István, Kiss Péter).

A 2014 júliusában megválasztott elnökségben tovább csökkent azok száma, akik vezető tisztséget töltöttek be a 2010 előtti korszakban. Az egyedüli pártelnökjelölt, Tóbiás József nem jelölte meg a „ticket” tartalmát, vagyis hogy kiket látna szívesen az elnökségben. Ám Mesterházy Attila és támogatói közül sokan ugyanúgy nem indultak el vezető posztokért, ahogyan Gyurcsány Ferenc és köre sem 2010-ben. A Mesterházy Attila által az elnökségbe és a frakcióba emelt po-

1. táblázat. Az MSZP 2010. április után megválasztott elnökségi tagjainak és parlamenti képviselőinek körében azoknak a száma, akik 2010. április előtt országos politikai vezetői pozíciót töltöttek be

Év (létszám)	Miniszter, államtitkár	Frakcióvezető, frakcióvezető- helyettes	Országgyűlési képviseelő	Pártelnökségi tagság	Összesen (legalább egy funkció)
Elnökség					
2010 (15)	8	8	12	7	12
2012 (15)	5	8	11	2	11
2014 (15)	2	3	6	2	6
2016 (14)	4	5	8	4	8
Frakció					
2014 (29)	7	11	19	4	19

litikusok közül többek visszatérése a pártvezetésbe 2016 júniusában történt meg. Molnár Gyula és Hiller István elnökké és választmányi vezetővé választásával a 2010 előtti időszaknak több vezető tisztségviselője jelent meg a párt élén – igaz, Molnár Gyula csak 1998–2000 között volt országos alelnök.

Mindent egybevetve, az MSZP vezető testületei jelentősen kicserélődtek 2010-et követően, még akkor is, ha ez a szempont távolról sem az egyetlen volt a választott tisztségviselők felfelé és lefelé mozgásában a belső harcok közepette. A változások azt a kételyt vetették fel, hogy az új vezetők rendelkeznek-e a szükséges felkészültséggel, tapasztalattal, politikusi autonómiával (s nem pusztán egyik vagy másik vezető „vattaembereiként” kerültek előtérbe). A megújulás és a tapasztaltság követelményeit mindig nehéz egyidejűleg kielégíteni. Ez azt támasztja alá, hogy pusztán e személyi változások révén az MSZP nem nyerhette vissza hitelességét.

Kísérlet a baloldali tematikai fordulatra

A baloldali szakpolitikai állásfoglalás sok ügyben kézenfekvő lett volna az ellenzékbe kerülő MSZP számára a baloldali megújulás szándéka nélkül is. Az új kormány egykulcsos adójával szemben a progresszív adórendszer fenntartása, a gyerekek után járó adókedvezmény megvalósított formájával szemben a szélesebb körben hozzáférhető adókedvezmény és a családi pótlék emelése, a munkavállalói jogok szűkítését tartalmazó Munka törvénykönyvével szemben a munkavállalók érdekeinek képviselete különösebb ideológiai elköteleződés nélkül is logikusan adódó ellenzéki pozíciónak tekinthető. A kormány baloldali kritikájának hitelt adtak a Széll Kálmán Tervek közszolgáltatásokat érintő megszorításai, valamint a szegénység és egyenlőtlenség növekedése és a szociális kiadások reálértékének csökkenése (Simonyi 2015).

Ezenfelül megjelent az MSZP portfóliójában például az alapvető élelmiszerek áfájának csökkentése, erre vonatkozóan 2013-ban aláírásgyűjtést is folytatott a párt. Ez bizonyos szempontból szembefordulás volt a Gyurcsány-kormány politikájával: a korábbi MSZP-s miniszterelnök megvalósíthatatlannak tartotta az alapvető élelmiszerek forgalmi adójának csökkentését. Ezek a témák szerepelnek az MSZP-s képviselők által javasolt törvényjavaslatok között is 2010 és 2014 után egyaránt, amivel a párt jelezni kívánta: felvetéseit kormányra jutva képes lenne a gyakorlatba ültetni.

Ugyanakkor, ha csak egy kétéves periódus parlamenti tevékenységét, egészen pontosan az MSZP-s országgyűlési képviselők ekkor benyújtott önálló indítványait vizsgáljuk, akkor legalább kétféle jelenséget figyelhetünk meg. Az egyik a szociális biztonságra vonatkozó témák markáns jelenléte, így a bérek, a munkavállalói jogok, a szegénység és gyermekjólét körébe sorolható javaslatok gyakorisága.

Az élelmiszerek forgalmi adójával kapcsolatos kezdeményezések fontosságát jelzi, hogy ebben a periódusban, csak ebben a témában ugyanannyi önálló indítvánnyal éltek a szocialisták, mint az egészségügy és az oktatás kapcsán összesen. Másfelől viszont az MSZP-s indítványok nagy része az aktuális vagy korábban aktuális politikai ügyekre adott reakció volt (a trafikügytől az EU-zászló használatán át a Városliget megvédésig sokféle ügyet sorolhatunk ide), valamint feltűnő a különféle korrupciós botrányokkal kapcsolatos kezdeményezések magas száma. Ehhez jön még az időszakban nagy port felvert ügyekhez kapcsolódó indítványok sora, első-sorban a menekültügyben és a brókerbotrányban. Mindez együtt kirajzolja ugyan az MSZP baloldali tematikát érvényesíteni próbáló törekvését, de a parlamenti önálló indítványok nagyrészt mégis pusztán a pártnak a napi ügyekben történő kommunikációs jelenlétét szolgálták.

A baloldali politikai váltás kiteljesedését akadályozta az MSZP saját, megszorító múltja, de ha pusztán ez lett volna az akadály, akkor az MSZP-nek talán nagyobb esélye lett volna arra, hogy ezt leküzdje. Nagyobb, sőt lényegében megoldhatatlan politikai kihívást jelentett azonban az Orbán-kormány „unortodox”

2. táblázat. Az MSZP-s képviselők által beterjesztett törvény elfogadására vonatkozó képviselői indítványok témái 2014–2016 között*

Témakör	Darabszám
Adó, gazdaság, fejlesztéspolitika	11
Alkotmányos jogok	7
Bérek és munkavállalói jogok	12
Brókerbotrányok áldozatai és hitelkárosultak	12
Élelmiszerek forgalmi adója	6
Egészségügy és oktatás	6
Idősek és nyugdíj	4
Honvédelem, biztonság, menekültügy	9
Igazságszolgáltatás, közigazgatás, szabályozás	10
Korrupciós ügyek	16
Külfelkapcsolatok, nemzetközi együttműködés	3
Népszavazás	6
Paks	4
Politikai ügyekhez kapcsolódó irrományok	16
Rezsicsökkentés és üzemanyagárok	7
Szegénység és gyermekjólét	12
Összesen	141

* Szöllősy Nikolettá segítségével.

gazdaság- és társadalompolitikája, amelynek részét képezte a piaci nyugdíjpillér megszüntetése 2010–2011-ben, az energiaárak államilag kikényszerített csökkenése 2013–2014-ben, és a foglalkoztatási ráta szinte bármilyen áron történő növelése. Olyan célokról van szó, amelyek baloldali vonásokat hordoztak, sőt voluntarista, baloldali gazdaság- és társadalompolitikát képviseltek, s kifejezetten az volt a szándék a kormány részéről, hogy ezek révén a hagyományos jobboldal-baloldal határt átlépje.

Ezzel a kormánypolitikával szemben az MSZP nehezen talált működőképes politikai eszközöket. 2010 őszén, a magánnyugdíjpénztárak ellen intézett kormányzati támadásra reagálva az MSZP a számára igazodási pontnak számító Horn Gyula kormányának egyik emblemikus intézkedését védelmezte, valamint a milliányi magánpénztári tag politikai képviselőjeként igyekezett fellépni. Csakhogy a kötelező piaci pillér bevezetése idején erős baloldali szakmai kritikát kapott (Müller 2000). A magánpillér 2010-es megszüntetésének alkotmányosértő volta ettől még erősen kritizálható, de ez már nem speciálisan baloldali felvetés, sem a szociális jogok, sem az elosztás szempontjából.

A rezsicsökkentésen az MSZP (és a Jobbik) ugyanúgy nem tudott fogást találni, ahogyan a Fidesz sem tudott 2002-ben a száznapi programon. A szocialisták csak arra szorítkozhattak, hogy kétségbe vonják a rezsihadjárat ösztönességét és sikerességét, de a célját és a szükségességét óriási kockázat lett volna bírálni. Inkább arra koncentráltak, hogy rákapcsolják az ügyre az élelmiszerek áfacsökkentésének követelését (ez ügyben a kormány 2014 után részlegesen engedett).

A foglalkoztatás bővítése esetében a közmunka túlságosan hangsúlyos szerepe és a Fidesz idején kiépített, rendkívül problematikus közmunkarendszer kritikája állhatott a középpontban (Molnár és szerzőtársai 2014). Ugyanakkor az MSZP még kormányzati pozícióban saját maga pörgette fel a segélyezési rendszer munkateszthez kötését, amivel szintén súlyos baloldali bírálatokat váltott ki (Ferge 2010, 154–162). Az MSZP 2013-ban közzétett programjában a korábbi felvetések dacára nem szerepelt, hogy a közmunkabért azonossá kellene tenni a piaci minimálbérrel, ehelyett a homályos „tisztos bér” fordulatot alkalmazta (MSZP 2013, 10). A közmunka 2010 utáni rendszerének igazi politikai innovációja egyébként a széles körű kiterjesztés, a viszonylagos állandóság, valamint a helyi hatalmi viszonyokhoz való hozzárendelés együttese volt. Elosztási értelemben nehéz erre „ráigérni” más szavazói csoportok megsértése nélkül, valamint nem lehet konfliktus nélkül kiiktatni a közmunka rendkívül vitatható lokális politikai szabályozó-kontrolláló szerepét (Váradi 2016). Ennek bírálata nélkül viszont kiüresedik a baloldali társadalomkritikai szándék.

Ezen a ponton át is térhetünk az MSZP baloldali tematikai fordulatát kísérő másik problémagóchoz. Mibenlétét talán a legkönnyebben az alapjövedelem témájával lehet érzékeltetni. Az alapjövedelem bevezetésére vonatkozó LÉT projekt

(Bánfalvi és szerzőtársai 2014) bemutatása körüli időszakban az MSZP belső konferenciát szervezett a témáról, és több politikusa – nem pártálláspontot képviselve – rokonszenvét fejezte ki az alapjövedelem ideája kapcsán. Ezt követően azonban a téma nem került be egyetlen hivatalos MSZP-s pártdokumentumba se. A választási program inkább annak a belső vitának a nyomát őrizte, hogy szükséges-e, igazolható-e egyáltalán *bármiféle* feltétel nélkül járó, alanyi jogú juttatás (MSZP 2013, 28–29). Ez a vita érinti az alapjövedelemen túl (vagy inkább azon innen) a családi pótlék, a segélyek, a nyugdíj, illetve számos szociális szolgáltatás ügyét is. A „karakterisztikus” baloldaliság e felfogása hagyott ugyan teret a kormány bírálatára, de kijelölte a társadalomkritika korlátait is, bemérte a feltételezett társadalompolitikai konszenzus terét valahol a feltételes, kötelezettségekhez kötött juttatások környékén, valamint jelentősen csökkentette az „új baloldali” gondolatok abszorpciójának lehetőségét.

Ez a probléma szorosan illeszkedik a nyugati szociáldemokrata pártok kríziséhez, ahol a munkanélküliség valószínűségének növekedése a globalizált munkapiac miatt, a jóléti állam fenyegetettsége, a bevándorlás miatti félelem jó ideje a szélsőjobbhoz és az új baloldalhoz tereli a hagyományos balközép választóközönséget. Az MSZP baloldaliságának előbb jelzett korlátai olyan politikai térbe szorították a pártot, ahol egyszerre kellett elmagyaráznia az összefogásos baloldali-liberális tábornak, hogy miért nem pusztá demagógia például az áfa- és a rezsicsökkentés vagy a béremelés követelése, miközben az innovációt nélkülöző társadalompolitikai javaslatok miatt kétségbe vonható maradt a baloldali irányváltás mélysége és hitelessége.

Volt még egy téma, ami jelezte, hogy az MSZP megpróbálta a maga útját járni: igyekezett újradefiniálni azt, mit jelent *magyar* baloldalinak lenni (Mesterházy 2010, 26). Ez legfőképpen a kettős állampolgárságot lehetővé tevő 2010-es alkotmánymódosítás megszavazásában, a 2004. decemberi népszavazásért történő 2013. januári bocsánatkérésben és az MSZP határon túl tartott elnökségi ülésein fejeződött ki. A nemzetfelfogásról folytatott viták az MSZP identitáskeresésének kezdetétől fontos részét képezték. 2010 után úgy tűnt, alkalom nyílik arra, hogy e téren az MSZP csökkentse a versenyhátrányát a jobboldallal szemben.

Ez viszont ismét okot adott gyanakvásra az MSZP-vel kapcsolatban a „demokrata ellenzék” részéről, ami abból a szempontból fontos e tanulmány számára, hogy az MSZP a baloldali fordulat *mellett* a demokrata tábor vezető és annak politikai tartalmát átértelmező párt is kívánt lenni. A korábbi kétblokkrendszerben az MSZP helyét egyebek mellett az biztosította, hogy elfogadta a liberálisok nacionalizmuskritikáját, bár a határon túli magyarok ügyében korábban is megkülönböztette magát az SZDSZ (és Gyurcsány Ferenc) álláspontjától (Enyedi 2004). Innen lépett volna tovább az új MSZP-vezetés. Am ennek a manővernek az elfogadtatásához nem volt sem meggyőző ereje, sem kellő nyilvános tere, sem

választói támogatottsága egy olyan időszakban, amikor egyre inkább felerősödött a demokrata pártok összefogása iránti elvárás az ellenzéki oldalon, a kormánypárt pedig abban volt érdekelt, hogy hiteltelennek állítsa be az MSZP nemzetpolitikai fordulatát.

A baloldali átalakulás a 2014-es választás után, Tóbiás József elnökké választásával is kiemelt cél maradt, ám az erőfeszítés megtört a 2015 elejétől fokozatosan mindent maga alá gyűrő menekültválság és az ezzel kapcsolatos permanens kormányzati kampány miatt. Bár az MSZP napirenden tartotta az élelmiszerek forgalmazó-csökkentését, legsikeresebb projektje, a vasárnapi zárvatartás elleni küzdelem sokkal inkább volt protest jellegű, mint baloldali (éppenséggel a szabad vasárnap az egyik legrégebbi baloldali követelés). Igaz, az MSZP a vasárnapi munkavégzés anyagi elismerését is követelte a nyitvatartás elérése után. Ennek tömeghatása azonban jóval elmaradt a zárvatartás ügye mögött, amiből végül azért nem lett népszavazás, mert a kormánypárt visszavonta a vasárnapi zárvatartásról szóló jogszabályt.

A másik két MSZP-s vagy MSZP által felkarolt népszavazási kezdeményezés is inkább volt protest jellegű, mint „balos”. Az állami vezetők bérplafonjának visszaállítása – amit egy MSZP-s támogatással megválasztott libertariánus képviselő, Kész Zoltán kezdeményezett – leginkább a Fidesz szavahihetőségéről szólt, hiszen a Fidesz vezette be 2010-ben azt a bérkorlátot, amit a Magyar Nemzeti Banknál különféle indokolásokkal nem alkalmaztak. A Göögös Zoltán MSZP-előnk helyettes nevéhez kapcsolódó másik népszavazási kezdeményezés, amely az állami tulajdonú földek magánosítását akarta megakadályozni, szintén inkább a kormánypárti klientúraépítést és a törvényesített korrupciót igyekezett meggátolni. Ezek a célok szerves részét képezhetik egy baloldali agendának, de bármilyen más ideológiai platformról kiindulva is bírálható gyakorlatokról van szó.

Szövetségi politika: verseny és alku

2010-től az MSZP új vezetésének célja az volt, hogy a pártot az egész ellenzék vezető erejévé tegye, és a váltópárti pozícióba juttassa vissza. A stratégia lényege, hogy a balra tolódó MSZP a rendszerváltás és a gazdasági válság veszteségeinek tömegei felé nyit, általuk megerősödik, egyúttal a liberális demokrácia és a jogállam védelmezésével igazodási ponttá válik az SZDSZ eltűnése miatt elárult liberális szavazótábora számára is. Ezen elgondolás szerint a kormánnyal való elégedetlenség növekedésével az MSZP lehetett volna az a párt, amelyre a kormányváltást kívánó szavazók a kormányváltás reális esélyével voksolhatnak, ahelyett hogy a Fideszéhez sok ponton hasonló politikát képviselő Jobbikot vagy a túlságosan alternatív LMP-t választanák.

A váltópárti pozíció újbóli elérésének ambícióját bizonyos értelemben alátámasztotta a 2011-ben elfogadott új választási törvény is. Ez ugyanis megerősítette annak az esélyét, hogy a választások győztese egymaga kormánytöbbséget szerezzen, és a kétharmados siker is elérhetőbbé vált. Az MSZP vezetése úgy látta, ilyen körülmények között a kormánypártot a saját eszközével győzheti le, s ehhez a győzelemhez nem is szükséges olyan tömegű szavazat, mint a korábbi választási rendszerben, illetve a többszátatú politikai tér is alacsonyabb győzelmi kritériumot állít fel. Ebben a megközelítésben a többi ellenzéki párttal vagy egyéb szervezetekkel kötött szövetség az MSZP szempontjából csakis azon a bázison jöhetett létre, hogy azok elfogadják a szocialisták vezető szerepét.

E törekvés realitását látszott igazolni, hogy az MSZP egyértelműen a legerősebb ellenzéki párt maradt végig a 2014-ig tartó ciklusban, mindvégig megelőzve a Jobbikot, az LMP-t, és megrázkódtatás nélkül átvészelve a DK kiválását. A civil szférából érkező tiltakozó mozgalmak is szolgáltatottak érveket az MSZP ambíciójának alátámasztására. Bármekkora kontrasztot jelentettek ugyanis a Milla, a Szolidaritás vagy akár a Hallgatói Hálózat demonstrációi a szakszervezeti megmozdulások gyakori visszhangtalanságával szemben, nem tettek szert állandó, stabil szervezetre, nem hirdettek politikai programot, ilyen értelemben tehát nem váltak sem az MSZP, sem általában az ellenzéki pártok konkurenciájává.

Az MSZP ezenközben több nagy rendezvényt tartott saját aktivistáinak a budapesti Papp László Sportarénaiban, az elsőt már 2010 végén, bizonyítva a párt mobilizációs képességét. Az első alkalommal 2011-ben, az MSZP támogatásával szervezett év eleji éhségmenetek újdonságot hoztak az akciók terén, sőt, az éhségmenetekből nőtt ki a Közmunkások Szakszervezete, amelynek vezetője később a Magyar Szakszervezeti Szövetség vezetőjévé emelkedett. Sajátságos módon az éhségmenet éppen 2014-ben, a választás évében maradt el. Mindebből kitűnt, hogy az MSZP kevésbé támaszkodhat meglévő intézményrendszerre, de tulajdonképpen ezt is egyfajta lehetőségként kezelte a párt vezetése, mert így a szakszervezeti világ átalakítására is befolyást gyakorolhatott. Itt lehet talán a leginkább tetten érni, miként próbálta az MSZP az újbóli társadalmi beágyazódás intézményesültségét biztosítani.

Ezeknek, az MSZP számára kedvező vagy annak látszó fejleményeknek ellenére, valamint dacára annak, hogy a Fidesz 2011–2012-ben támogatottsági mélyponton volt, az MSZP egyetlen felmérésben sem tudta megelőzni a kormánypártot. Hiába volt egyértelmű az MSZP előnye az ellenzéki riválisokkal szemben a preferenciamutatókat illetően, ez az előny nem érte el azt a szintet, hogy a választók a kormányváltás letéteményeseként tartsák számon a szocialistákat. A szocialisták magas elutasítottsága arra utalt, hogy a választópolgárok jelentős része mindenáron el akarta kerülni az MSZP újbóli kormánya jutását.

E körülmények teremtették meg a feltételeit Bajnai Gordon visszatérésének, aki kormányképes, széles körben ismert és viszonylag népszerű politikusként igyekezett tartalommal megtölteni az ellenzéki összefogás jelszavát. Nincs mód itt kitérni a Bajnai-projekt egészére, a lényeg, hogy elhúzódó küzdelem indult meg az MSZP és az Együtt 2014, illetve Mesterházy és Bajnai között a miniszterelnök-jelöltségért. Az MSZP végül felülkerekedett: Mesterházy és Bajnai 2013. augusztusi megállapodása nyomán a szocialisták az egyéni kerületek 70%-ában állíthattak jelölteket. Ám ez mégiscsak az MSZP önálló indulásának feladását, a saját jelöltek egy részének rajt előtti leléptetését jelentette, tehát az eredeti stratégiai cél szűkítését. Később az MSZP–Együtt-szövetség nem tudta elkerülni a rájuk a teljes összefogás jelszavával nyomást gyakorló DK-val való megegyezést sem.

A 2014. januári közös listás megállapodás létrejöttével, Mesterházy Attila miniszterelnök-jelöltségének támogatásával és az MSZP kétharmados jelöltállításí főlényével az Együtt és a DK elismerték a szocialisták vezető szerepét. A megállapodás biztosította, hogy az MSZP-nek jelentékenyen nagyobb frakciója lehessen a következő parlamentben, mint riválisokból lett partnereinek. Sőt, az új parlamentben végül kizárólag az MSZP alakíthatott frakciót, ami kedvező startpozícióit biztosított számára a további versengéshez.

Mindezzel együtt azonban az MSZP zárójelbe tette az önállósodás és a személyi megújulás célját, hiszen két volt miniszterelnökkel a listán indult a választáson, olyan politikusokkal, akik korábban elhagyták az MSZP-t, és kihívást intéztek ellene. A közös választási kampány a baloldali tematikát sem vitte tovább, mert bár a miniszterelnök-jelölt választási ígéretei újraelosztási jellegűek voltak,¹ a fő kampányüzenet inkább az Orbán-ellenességben és magában az összefogásban fejeződött ki. A Simon Gábor MSZP-elnökhelyettes bécsi titkos bankszámlája miatt kirobbant botrányban az árnyékában a közös lista kampánya amúgy is inkább hasonlított vesszőfutáshoz. A parlamenti választáson az újabb kétharmados Fidesz-siker, a mindössze tíz egyéni kerületi ellenzéki győzelem, valamint a listás szavazatok valamivel több mint egynegyedének megszerzése elmaradt az ellenzéki várakozásoktól.

A választási vereség azonban ismét egyfajta megszabaduláshelyzettel társult – minden szereplő számára. Az ellenzéki pártok külön, egymással is versengve indultak el a 2014. májusi európai parlamenti választáson. Bár „összeadva” továbbra is megelőzték a Jobbikot, nehezen felmérhető pszichológiai hatása volt annak, hogy ezúttal már a Jobbik végzett a második helyen. Az MSZP-t sokkolta, hogy országosan a harmadik, Budapesten pedig a negyedik helyre szorult. Itt nem a Jobbik, hanem a DK és az Együtt vágott elé a győztes Fideszen kívül. Mesterházy Attila EP-választás utáni lemondásához az vezetett, hogy bár az MSZP a közös listával

¹ Lásd a miniszterelnök-jelölt nyolc pontját: http://mszp.hu/hir/a_kormanyvaltok_nyolc_igere_tete_nyolc_pontja (Letöltés: 2016. 10. 10.)

3. táblázat. A demokrata ellenzék szervezeti és szövetségi viszonyainak alakulása

Időpont	Esemény
2011. október 22.	A Demokratikus Koalíció bejelenti, hogy kiválik az MSZP-ből és önálló párttá alakul.
2012. október 23.	Bajnai Gordon visszatérése, az Együtt 2014 megalakulása a Haza és Haladás Egyesület, a Szolidaritás Mozgalom a Milla részvételével.
2012. november 17. 2013. január 26.	Az LMP két egymást követő kongresszusa is úgy dönt, hogy a párt nem lép választási szövetségre volt kormánypártokkal és volt miniszterelnökökkel.
2013. február 17.	Az LMP-ből kilépő politikusok megalapítják a Párbeszéd Magyarorszáért (PM) nevű pártot.
2013. március 8.	Az Együtt 2014 párttá alakul és szövetségre lép a PM-mel.
2013. augusztus 29.	Mesterházy Attila és Bajnai Gordon megállapodnak az MSZP és az Együtt–PM választási együttműködéséről.
2013. október 23.	Közös demokrata ellenzéki demonstráció, amelynek során a közönség hangadó része a teljes összefogást követeli a pártvezetőktől.
2014. január 14.	Az MSZP, az Együtt–PM, a DK és a Liberálisok megállapodnak a közös listaállításról a parlamenti választásra.
2014. május 27.	Az ellenzéki pártok külön indulnak az európai parlamenti választáson.
2014. október 12.	Az egykori közös listás ellenzéki pártok helyi megegyezések szerint koordináltan indulnak az önkormányzati választáson.
2014. november 23. 2015. február 12. 2015. április 22.	Az MSZP három országgyűlési időközi választáson három különböző verzió szerint indul, sorrendben saját jelölttel, független jelölt támogatásával, a DK-val szövetségben indított jelölttel.

engedményeket tett a személyi megújulás, a baloldali tematikai fordulat és az önállóság terén, az engedmények hasznosságát az önálló megméretés nem igazolta vissza.

A Tóbiás Józseffel az élén 2014 júliusában felálló új pártvezetésnek azzal kellett számolnia, hogy mire hivatalba lépett, az önkormányzati választási együttműködésre vonatkozó alkudozások megkezdődtek, sok helyütt le is zárultak. A koordinált indulás bonyolult helyi relációit az MSZP új elnöke kevésbé befolyásolta. Egyedül az keltett feltűnést, amikor az MSZP-s főpolgármester-jelölt visszalépését követően közös jelöltnek megtett Falus Ferenc szintén visszalépett, akkor az MSZP országos elnöksége nem támogatta Bokros Lajos közös jelöltté emelését. Az MSZP budapesti vezetése azonban igen, így az országos elnökség véleménynyilvánító állásfoglalása inkább a belső zavart jelezte a választók felé, nem a megváltozott orientációt.

Tóbiás József idején a megújulás, a baloldaliság és az önállóság céljai érvényben maradtak – a szövetségi politika társadalmi „hálózatosodást”, a civil szereplők bevonását jelentette (Tóbiás 2014), ami bizonyos értelemben a pártpartnerek

civilekre való leváltását célozta. Ez egészült ki a helyi döntések prioritásával az országgyűlési és önkormányzati képviselőjelöltek kiválasztásakor és a jelölteket támogató együttműködések megkötésekor az időközi választásokon. Ez azonban nemcsak a szubszidiaritás tiszteletben tartását, hanem a pártvezetés gyengeségét is tükrözte.

A bonyolult, többszereplős jelöltkiválasztási metódus eredményeként a kitűzött célok egyidejűleg sosem jutottak érvényre. Az újpesti időközi választáson az MSZP az ellenzéki partnerekkel történt egyeztetés nélkül állított jelöltet, akit a helyi szervezet választott ki, és nagy fölénnyel győzött. Ám az ötvenöt éves korában elhunyt Kiss Péternél, a kerület korábbi parlamenti képviselőjénél tizenöt évvel idősebb új jelölt aligha jelképezhette a személyi megújulást. A veszprémi időközi választáson a helyben ismert független jelölt mellé az MSZP-n kívül más pártok is felsorakoztak. A választást megnyerő Kész Zoltán azonban pontosan olyan libertariánus nézeteket képvisel, amelyektől az MSZP deklaráltan eltávolodni szeretett volna. Az ajkai–tapolcai időközi választáson az MSZP elébe ment a pártközi megállapodásnak a jelölt kiválasztásával. Pad Ferenc helyi szakszervezeti vezetőt végül azonban a legnagyobb demokrata ellenzéki rivális, a DK támogatásával indították, ráadásul a jelölt végül a harmadik helyre szorult. Tehát mindegyik esetben összeütközésbe kerültek a helyi jelöltindítás és az MSZP országos stratégiai szempontjai.

A változások választói fogadtatása

Az MSZP 2010–2014 között javított választói megítélésén, és gyarapította támogatói számát. Ez az elmozdulás azonban nem volt elegendő a váltópárti státusz visszanyeréséhez, de ahhoz sem, hogy az MSZP vezetésével felálló pártszövetség komolyan versenghessen a kormányalakítás jogáért.

Az ezredforduló utáni évek kétmilliót meghaladó létszámú szocialista táborának jellegzetességei közül volt, ami halványan megmaradt – kiemelkedő budapesti támogatottság, urbánus szavazói többség, a generációs választóvonal fontossága (Karácsy 2006) –, ahogyan néhány vidéki fellelővár is tartja magát. Összességében azonban a 2010-es évek MSZP-tábora inkább torzítja az egy évtizeddel korábbi bázisnak. Az egykori erősségek relatíve jobb eredményeket hoznak bizonyos területeken, miközben a korábban szintén meghatározó jelentőségű regionális szavazateloszlás teljesen megváltozott az észak-magyarországi Jobbik-jelenlét tartóssá válásával.

Az MSZP vezette Kormányváltók közös listája (MSZP–Együtt–PM–DK–Liberálisok) közel háromezerrel több voksot kapott, mint az MSZP 2010-ben, és ennek a szövetségnek vitathatatlanul a szocialisták adták a legnagyobb

erejét. A Kormányváltók tíz egyéni választókerületet nyertek a 106-ból, szemben azzal, hogy az MSZP négy évvel korábban csak két helyen győzött az akkori 176 egyéni választókerület közül. A tíz ellenzéki egyéni kerületi győztes közül nyolc volt MSZP-s jelölt, még ha ez nem kis részben a választások előtt kötött választókerület-elosztásra vonatkozó pártközi megegyezésből következett is.

Az MSZP az önkormányzati választáson is a négy évvel korabbinál jobb eredményeket produkált: fővárosi kerületi polgármestereit újraválasztották, és saját pártjuk került többségbe a képviselő-testületben, ahogyan ez történt Szegeden is. Az MSZP visszanyerte (majd a 2016-os időközi választáson megtartotta) Salgótarján polgármesteri székét. Igaz, az európai parlamenti választáson az MSZP 1990 óta legrosszabb országos választási szereplését produkálta, ami napokon belül Mesterházy Attila pártelnök-frakcióvezető lemondásához vezetett. Ám éppen ehhez képest volt regenerálódásként értelmezhető az októberi viszonylag jó önkormányzati szereplés, és két MSZP-s, illetve MSZP által támogatott képviselőjelölt győzelme az időközi parlamenti választásokon.

Számos olyan hátrány azonosítható azonban, amelyek az MSZP szavazatszerzésének – szavazóbázis-újjaépítésének – korlátját jelentik. A leglátványosabb talán a párt magas elutasítottsága.

Bár a 2010–2014 közötti ciklus közepén a diszpreferenciamutató lejjebb süllyedt, az MSZP vissza-visszatért a legelutasítottabb párt pozíciójába, a Jobbikkal

4. táblázat. Pártok elutasítottsága (A „Melyik pártra biztosan nem szavazna?” kérdésre adott válaszok aránya a Medián közvélemény-kutatásaiban 2010–2016 között)*

	Fidesz	Jobbik	LMP	MSZP	DK	Együtt (–PM)	PM
2010. 06.	21	47	34	64	–	–	–
2010. 12.	32	50	39	58	–	–	–
2011. 06.	39	49	35	57	–	–	–
2011. 12.	48	48	39	53	46	–	–
2012. 06.	51	49	33	48	39	–	–
2012. 11.	49	51	42	48	43	–	–
2013. 07.	47	50	43	50	45	39	–
2013. 12.	43	52	47	54	52	47	–
2014. 04.	40	47	40	57	50	45	43
2014. 11.	57	47	41	56	51	42	43
2015. 05.	45	43	32	52	47	36	37
2015. 11.	35	43	37	54	51	41	41
2016. 06.	37	43	32	52	47	38	36

* A Medián pártok elutasítottságára vonatkozó 2010–2016 közötti adatait Hann Endre bocsátotta rendelkezésemre.

„versenyezve”. Az MSZP vezette közös listás pártszövetség rövid fennállása alatt a legelutasítottabb pártformációnak bizonyult. A 2014-ben kezdődő ciklus során ismét az MSZP számít a legelutasítottabb pártnak a Medián adatai szerint.

Az MSZP vezette Kormányváltók listája 2014-ben az országos átlag felett szerepelt Budapesten, ám még ezzel sem vált a legerősebb szereplővé a fővárosban, mert a Fidesz kevéssel megelőzte. A közös lista jobb eredményeket produkált vidéken is, mint a 2010-es MSZP-lista, ám a keleti országrészben ez csak az olló szűkítését jelentette a Jobbikkal szemben, miközben a Jobbik felzárkózott a nyugati megyékben. A Kormányváltók az egyéni kerületi győzelmek mellett számos olyan választókerületben javítottak a 2010-es (MSZP-s) eredményeken, ahol egyértelmű maradt a Fidesz fölénye, vagyis a jobb szereplés nem hozott győzelmi esélyt. Ezzel szemben a 2010 előtt az MSZP felé hajló északkelet-magyarországi választókerületekben nagy részében nem ment végbe baloldali visszatérés (Győri 2014).

Ami a korábban is releváns generációs választóvonalat illeti, a mai MSZP minimális támogatottsággal rendelkezik a fiatal korosztályokban (Szabó 2015, 38–48). Ugyanakkor a szocialisták hiába teljesítenek messze jobban a 60 évnél idősebbek körében, támogatottságuk elmarad a Fideszé mögött (Enyedi–Fábián–Tardos 2014, 538). Miközben a régi választótábor erősségeinek maradéka adja az MSZP választói bázisának és mai politikai erejének szinte teljességét, ez a beágyazottság egyúttal az akadálya is annak, hogy az MSZP alkalmazkodni tudjon a 2010-es évekre megváltozott politikai feltételekhez. Az MSZP-politizálásra fogékony közeg nehezen fogadja el a célul kitűzött részleges politikai irányváltás személyi, szervezeti, tartalmi és szövetségpolitikai összetevőit. Mivel azonban az MSZP számára ez a bázis nélkülözhetetlen, a szavazótábor kiterjesztésére tett erőfeszítések pusztá elgondolhatósága is akadályokba ütközik.

A baloldali újrapozicionálás céljához képest rendkívül érdekes, hogy a Fidesz és a Jobbik sokkal inkább tekinthető az alsó osztályok pártjának, mint az MSZP. Bár a magyar pártrendszert illetően az osztályszavazat nem tartozik a meghatározó kategóriák közé, mégis jellemzi az MSZP nehézségeit az Alford-index alakulása, amelynek romlása, vagyis a munkásszavazók körében elszenvedett veszteség a 2002–2004-től 2010-ig tartó időszakban visszaigazolja a szocialisták talajvesztését a szociális biztonság dimenziójában és a baloldali szakpolitikákkal való kapcsolat választói megítélése terén. Az MSZP ezt követően csak olyan kis mértékben tudta javítani pozícióját e téren, hogy a negatív osztályszavazás ténye továbbra is fennmaradt, míg a Fidesz és a Jobbik Alford-indexe pozitív maradt (Enyedi–Fábián–Tardos 2014, 539).

Fontos továbbá, hogy a bal-jobb skála erőteljes jobbratolódása szintén továbbra is fennáll (Enyedi–Fábián–Tardos 2014, 541), habár ez az eltolódás némileg enyhülhetett 2014-re (Tóth–Török 2014, 514).

Végző soron tehát az MSZP, amely a „karakterisztikus” baloldaliság kialakítását állította 2010 utáni stratégiája egyik fő helyére, sem a korábbi baloldali hegemoniáját nem tudta visszaállítani a baloldali térreumonon, sem a baloldaliság vonzerejének hatókörét nem tudta kiterjeszteni.

ÖSSZEFOGLALÁS

A korábban háromszor is kormányzati felhatalmazást elnyerő MSZP 2010-ben súlyos vereséget szenvedett. Célja ezt követően az volt, hogy versenyképes pozíciót építsen magának a megváltozott körülmények között. Ez magában foglalta a személyi és szervezeti megújítást, a közpolitikai tematika balratolását és a társadalmi-politikai kapcsolatrendszer átalakítását. A „karakterisztikus baloldaliság” révén visszaszerezhetőnek vélte a szociális biztonság fő szószólójának szerepét, a politizálás technológiájának és személyi összetételének megújításával pedig a Fidesz és a Jobbik pártszervezési innovációi nyomába eredhetett.

A 2010 után eltelt időszak tanulmányozásának konklúziója, hogy az MSZP e törekvései csak kisebb részben teljesültek. A 2010–2016 közötti periódus első kétharmadában egyértelműen az ellenzék legerősebb pártja volt, emellett mindvégig a Jobbikon kívüli ellenzék legerősebb szereplője. Ám ebből nem következett vezető szerepének széles körű elismerése. Pozíciója folytonos ostrom alatt áll a baloldali és liberális szereplők körében, az MSZP-nek konfliktusok és alkuk során kell megküzdnie vezető szerepe fenntartásáért és elismertetéséért, e folyamat során pedig kisebb-nagyobb engedményekre kényszerül. Választói elutasíthatósága magas maradt, szavazótáborában néhány szavazói csoport (fővárosiak, idősebbek) számára jelent csak valódi vonzerőt, miközben e szegmensekben is akadnak versenytársai. Az új baloldal intellektuális erőforrásai a párt számára nagyrészt elérhetetlenek, mert az új baloldali miliők alaptétele az MSZP bírálata.

A baloldal újraértelmezésére tett MSZP-s kísérletek hármas akadályba ütköznek: egyrészt a Fidesz és a Jobbik nyomul be a baloldali szakpolitikák terebélyesedésébe, másrészt az MSZP-n belüli viták akadályozzák az erőteljesebb baloldali tematikai innovációt, harmadrészt a szocialisták baloldaliságát megkérdőjelező baloldali kritika szintén érkezik a címükre. A jelentős személyi megújulás sok esetben a párton belüli hatalmi versengéshez erősebben kapcsolható, mint a baloldali karakter építéséhez.

Megállapítható továbbá, hogy a baloldaliság kisebbségben van azon választópolgárok körében, akik képesek elhelyezni magukat a bal-jobb skálán. Vagyis, az MSZP egy kisebbségben lévő szavazói csoportban sem volt képes korábbi megkérdőjelezhetetlen vezető szerepét visszanyerni. Ezzel összefüggésben azt sem tudta elérni, hogy a baloldal hatóköre ismét kiterjedjen olyan politikai ellenfelekkel

szemben, amelyek bár jobboldaliként definiálják magukat, rendszeresen emelnek át baloldali elemeket saját politikájukba. Ezzel szemben az MSZP törekvése, hogy a nemzetpolitika révén jobboldalias vonást domborítson ki karakterében, mérsékelt sikerrel járt.

Mindez együttesen ahhoz vezetett, hogy 2010-et követően, a hullámozó politikai teljesítményt nyújtó MSZP nem tudta a pártrendszer struktúráját megváltoztatni, márpedig erre lett volna szüksége ahhoz, hogy a 2010-re kialakult új pártrendszerben a Fidesz kihívójává válhasson. A centrális pártrendszernek az MSZP az egyik meghatározó, de a kormányzás esélyétől távol álló szereplője maradt. Ezzel részben prolongálta a 2010-es kritikus vereséghez vezető válságát, részben átrendezte e válság összetevőit, ám megoldást, kitörési pontot nem talált.

HIVATKOZOTT IRODALOM

- Arató Krisztina – Mikecz Dávid 2015. Civil társadalom, szociális partnerek, társadalmi mozgalmak. In Körösi András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest: Osiris – MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet, 307–332.
- Bánfalvi István és szerzőtársai 2014. 25–50–75. A LÉT. Ajánlat a magyar társadalomnak. <http://let.azurewebsites.net/upload/tanulmany.pdf>
- Beck László – Bíró-Nagy András – Róna Dániel 2011. Szabadesésben. Az MSZP 2006–2010 közötti népszerűségvesztésének politikai napirendi magyarázatai. In Enyedi Zsolt – Szabó Andrea – Tardos Róbert (szerk.): *Új képlet. Választások Magyarországon, 2010*. Budapest: DKMKA, 193–216.
- Csizmadia Ervin 2001. A pártok politikai alkalmazkodóképessége és a pártrendszer dinamikája. *Politikatudományi Szemle* X (4) 29–56.
- Csizmadia Ervin 2009. A magyar pártfejlődés új perspektívában; új hipotézisek. *Politikatudományi Szemle* XVIII/4. 7–32.
- Enyedi Zsolt 2004. A voluntarizmus tere. A pártok szerepe a törésvonalak kialakulásában. *Századvég* 33. 3–27.
- Enyedi Zsolt – Fábián Zoltán – Tardos Róbert 2014. Pártok és szavazók, 2002–2014. In Kolosi Tamás – Tóth István György (szerk.): *Társadalmi riport 2014*. Budapest: TÁRKI, 532–557.
- Ferge Zsuzsa 2010. *Társadalmi áramlatok és egyéni szerepek*. Budapest: Napvilág.
- Győri Gábor 2014. Beszorulva – a baloldal a Fidesz és a Jobbik földrajzi szorításában. Policy Solutions. http://www.policysolutions.hu/userfiles/elemez/10/besorulva_a_baloldal_a_fidesz_es_a_jobbik_foldrajzi_szoritasaban.pdf
- Hunyady György 2010. *A társadalmi közérzet hullámvérse*. Budapest: Napvilág.
- Karácsony Gergely 2006. Árkok és légvárak. A választói viselkedés stabilizálódása Magyarországon. In uő. (szerk.): *Parlamenti választás 2006*. Budapest: DKMKA – Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Intézet, 59–103.
- Körösi András 2006. Elszámoltatható-e a kormány? Képviselő, demokrácia és a 2006. évi választások. In Karácsony Gergely (szerk.): *Parlamenti választás 2006*. Budapest: DKMKA – Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Intézet, 253–291.
- Körösi András 2015. A magyar demokrácia három szakasza és az Orbán-rezsim. In uő. (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest: Osiris – MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet, 401–422.
- Krekó Péter – Juhász Attila – Molnár Csaba: A szélsőjobboldal iránti társadalmi kereslet növekedése Magyarországon. *Politikatudományi Szemle* XX (2) 53–79.
- Lakner Zoltán 2011. *Utak és útvesszők. Az MSZP húsz éve*. Budapest: Napvilág.
- Mesterházy Attila 2010. „Házidolgozat”. *Vitairat a baloldalhoz*. Budapest: 2010. június 4. <http://mesterhazyattila.hu/hirek/mesterhazy-attila-hazidolgozat>
- Medián 2016. Központilag vezérelt korrupció. *HVG*, július 28.
- Molnár György és szerzőtársai 2014. *A munkaerőpiac peremén lévők és a költségvetés*. Pécs, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaság-tudományi Intézet. <http://www.parlament.hu/documents/126660/133970/MTA+KRTK+KTI+A+munkaer%C5%9Ipiac+perem%C3%A9n+I%C3%A9v%C5%9Ik+%C3%A9s+a+k%C3%B6lts%C3%A9gvet%C3%A9s.pdf/e2Idefe4-795c-439f-8ba8-c3I7bc858fa8>
- MSZP 2013. Igazság, biztonság, szabadság, jólét. Az MSZP ajánlata Magyarországnak. http://mszp.hu/sites/default/files/ajanlat_magyarorszag_nak_kongresszus2013I019_0.pdf
- Müller Katharina 2000. A magyar nyugdíjreform politikai gazdaságtana. In Augusztnovics Mária (szerk.): *Körkép reform után. Tanulmányok a nyugdíjrendszerről*. Budapest: Közgazdasági Szemle Alapítvány, 51–81.
- Policy Solutions 2014. Az örök ezüstérmesek? A szociáldemokrata pártok 2014-es európai parlamenti választáson elért eredményének elemzése és értelmezése. http://www.policysolutions.hu/userfiles/elemez/9/a_szocialdemokrata_partok_a_2014-es_europai_parlamenti_valasztason.pdf
- Simonyi Ágnes 2015. Szociálpolitikai változatok a kelet-közép-európai országokban. *Esély* 2015/2. 3–41.
- Soós Gábor 2012. Kétblokkrendszer Magyarországon. In Boda Zsolt – Körösi András (szerk.): *Van irány? Trendek a magyar politikában*. Budapest: Új Mandátum – MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet, 14–40.
- Szabó Andrea 2015. Az egyetemisták és főiskolások Magyarországon, 2015. Aktív Fiatalok Kutatócsoport. http://www.aktivfiatalok.hu/public/files/documents/gyorsjelentés_v20150510.pdf
- Tóbiás József 2014. *Tóbiás József pályázata a Magyar Szocialista Párt elnöki tisztségére*.
- Tóth András 2013. LMP: kísérlet a politikai tér újraalkotására. In Krasztev Péter – Van Til, Jon (szerk.): *Tarka ellenállás. Kézikönyv rebelleknek és békésekknek*. Budapest: Napvilág, 179–233.
- Tóth Csaba 2001. A magyarországi pártrendszer fejlődésének fő iránya. *Politikatudományi Szemle* X/3. 81–104.
- Tóth Csaba 2011. A márkajellemzők szerepe az MSZP összeomlásában. In Enyedi Zsolt – Szabó Andrea – Tardos Róbert (szerk.): *Új képlet. Választások Magyarországon, 2010*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 167–189.
- Tóth Csaba – Török Gábor 2014. Az új pártrendszer. In Kolosi Tamás – Tóth István György (szerk.): *Társadalmi riport 2014*. Budapest: TÁRKI, 511–531.
- Váradai Monika Mária 2016. Értéktérítő közfoglalkoztatás periferikus vidéki terekben. *Esély* 2016/1. 30–56.

Róna Dániel – Molnár Csaba

Radikális változás? – A Jobbik néppártosodása¹

BEVEZETŐ²

A 2014. évi országgyűlési választások kampányának kezdetén, 2013 októberében a Jobbik Magyarországért Mozgalom új plakátkampányba kezdett, sőt új kampányfilmet is bemutatott, amelyek hatására a szélesebb közvélemény számára is nyilvánvalóvá vált a párt politikai stratégiájának megváltozása.³ A plakát üzenete („a fiatalok körében már a legnépszerűbb”), és különösen a „United colors of Benetton”-ra emlékeztető kép, a színes ruhákban mosolygó lányok és fiúk között álló, szintén derűs pártelnök látványa éles ellentétben volt a Jobbik 2010-es plakátjával, melyen a „20 évet a 20 évért” szlogen mögött börtönrácsok meredtek. Az ezzel párhuzamosan megjelenő híresztelések szerint a párt a róla kialakult kép megváltoztatására törekszik, és korábbi radikalizmusát visszafogva egy mérsékelt, jobbközéphez közelítő néppártként kívánja magát meghatározni.⁴ A párt elnöke már a választási kampányban leszögezte, hogy ezt a váltást hosszú távú stratégiának szánják (*Magyar Hírlap*, 2014. március 25., 4), majd a választások után is kiállt a megkezdett átalakulás folytatása mellett.⁵ Azóta mind a sajtóban, mind a közbeszédben általános toposzá vált, hogy a Jobbik „néppártosodik”, „cukisodik”, „mérséklődik”.⁶ Noha írásunk kizárólag a Jobbikra koncentrál, más európai radikális pártok esetében is

megfigyelhető jelenségről van szó, különösen a Front National Marine Le Pen alatti közép-re húzódása lehetett nagy hatással a „testvérpártokra”.

Tanulmányunk alapvetően két kérdésre kíván választ adni: valóban bekövetkezett-e ilyen fordulat, mérséklődtek-e a párt által megfogalmazott üzenetek, illetve kísérletet teszünk annak megállapítására is, hogy a lakosság vajon mit észlelt az esetleges változásokból, sikeres volt-e a néppártosodás. Ezek megválaszolásához azonban további kérdéseken keresztül vezet az út: mit jelent egyáltalán a mérséklődés, hogyan ragadható meg ez a fogalom? Megváltozott-e a pártot alakító politikusok személyi állománya, illetve a maradékra igaz-e radikalizmusuk szintjének csökkenése? Hogyan alakult a párt támogatottsága? Néppártiasodott, sokrétűbbé vált-e szavazótáboruk? Megváltozott-e a választópolgárok róluk kialakult képe? Megfigyelhető-e eltérés a mérsékelt és a radikálisabb képviselőjelöltjeik választási eredményei között?

Az irodalmi áttekintés és a kutatás módszertanának ismertetését követő első két fejezet a párt által nyújtott kínálat változását mutatja be. Először megvizsgáljuk a Jobbik Országgyűlésben megfogalmazott üzeneteit, az általuk szervezett tüntetéseket, pártsajtójukat és a Vona Gábor pártelnökkel készített interjút. Ezután szemügyre vesszük a párt elnökségének, a frakciónak, valamint a párt egyéni választókerületi képviselőjelöltjeinek arcukat, azok változásait, majd a párton belüli konfliktusokat értelmezzük a mérsékelt-radikális dimenzió mentén. Az utolsó fejezet a néppártosodás eredményét tárja fel. Először bemutatja a párt népszerűségének és szavazótáborának alakulását, majd a lakosság Jobbikkal kapcsolatban megfogalmazódó véleményét, asszociációit. Megvizsgálja azt is, hogy a mérséklődő és nem mérséklődő jelöltek szavazói támogatottsága között felfedezhetünk-e eltéréseket. A fejezet végén pedig azt gondoljuk végig, hogy a kapott eredmények mit jelentenek a párt irányvonalára nézve: miben nyilvánul meg a mérséklődés, a mérsékelt-radikális tengelyen való elhelyezés mit magyaráz meg, és mi az, amit nem tudunk ennek segítségével értelmezni.

IRODALMI ÁTTEKINTÉS

A politikatudomány egyik legizgalmasabb vállalkozása annak vizsgálata, hogy egy párt változásának, átpozicionálásának milyen hatása van az adott párt támogatottságára. Vevők-e a választók egy korábban szélsőségesnek, radikálisnak tartott párt szelídülésére? Mindenekelőtt: mi a mérséklődés, és hogyan lehet empirikusan megragadni azt?

Először is azt kell belátnunk, hogy a fogalom viszonyítás kérdése: radikálisnak és mérsékeltnek is csak valamihez, valakihez képest lehet lenni. Esetünkben a viszonyítási alap elsősorban a párt korábbi önmaga lesz. Másodsorban a többi magyar

¹ A tanulmány Róna Dániel *Jobbik-jelenség* című könyve egyik fejezetének átdolgozott változata. A kéziratot 2016 szeptemberében zártuk le, így az azóta bekövetkezett fejleményekre nem tud reagálni.

² Szeretnénk köszönetet mondani Kovarek Dánielnek és Farkas Attilának a TDK-jukban leírt inspiráló gondolataikért és adatbázisuk átadásáért. Köszönjük Petróczi Rafaelnek az adatgyűjtésben végzett segítségét, illetve Hann Endrének is köszönettel tartozunk, hogy rendelkezésünkre bocsátotta a Medián adatbázisait. Köszönjük Kubik Bálintnak az országgyűlési adatbázis kialakításában nyújtott segítségét, továbbá köszönjük Papp Zsófia és az MTA PTI munkatársai segítő észrevételeit, tanácsait. Köszönjük Balázs Ágnesnek és Petróczi Rafaelnek a kódolásban nyújtott segítségüket.

³ <https://www.youtube.com/watch?v=N5GMVuzvJlI>, Letöltés ideje: 2016. 05. 18.

⁴ <http://www.origo.hu/itthon/20131014-a-jobbiknak-elege-van-a-parthoz-kotodo-eliteletekbol.html>, Letöltés ideje: 2016. 05. 08.

⁵ http://mandiner.hu/cikk/20140621_vona_a_jobbik_2018_ban_meg_akarja_nyerni_a_valasztast, Letöltés ideje: 2016. 05. 08.

⁶ A néppártosodás és a mérséklődés kifejezést szinonimaként használjuk.

párthoz fogjuk viszonyítani a Jobbikot, ez azonban konkrét témák mentén lesz lehetséges, a többi magyar párt – vagy európai radikális párt – Jobbikhoz hasonló szisztematikus vizsgálata szétfeszítené nemcsak írásunk, hanem az egész kötet kereteit is.⁷ A megvalósítható összevetés egy példája: a határon túli magyaroknak adott szavazati jog 2006-ban, Mikola István beszédében nagyon radikális, már-már botrányos felvetés volt – még akkor is, ha azt a választás esélyesének akkori második embere mondta (később a Fidesz tagadta, hogy ez lenne a szándéka). 2016-ban ugyanakkor már többpárti konszenzus van abban, hogy a bevezetett jogot meg kellene tartani, egyedül a DK merete felvetni ennek visszavonását – ezzel pedig ma már a DK számít radikálisnak, mert ebben még a baloldali pártok sem értenek egyet vele. Innen látszik is, hogy a radikalizmus első megnyilvánulása az lesz, ha valaki konszenzust rüg fel, egyedül szorgalmaz valamit, amit az összes többi párt ellenez, vagy nem is feszeget.⁸ Az első szempont szerint tehát az unikális, más pártokra nem jellemző törekvések számítanak radikálisnak. Ehhez kapcsolódik a második szempont is: amikor a Jobbik nem egyedüli képviselője egy ügynek, ám a *párt álláspontja „túltesz” a többiekén*: például a gumilövedék használatának követelése a migránsok ellen.

A további szempontok viszont már nem viszonyítás kérdései. Már Arisztotelész is kísérletet tett a fogalom tisztázására, ő az *alkotmányellenességet, az erőszakkontrollt és a pluralizmus tagadását* tekintette a szélsőséges megnyilvánulási formáinak (Backes 2007). Ez a mai helyzetre lefordítva azt jelenti, hogy a Magyar Gárda támogatása, vagy a jelenlegi alkotmánnyal összeegyeztethetetlen dolgok követelése (általános választójog megvonása az alapfokú végzettséggel nem rendelkezőktől) szintén radikálisnak számít. Ugyancsak radikálisnak tekintjük az olyan törekvéseket, amelyek *nemzetközi egyezményt sértenek* (halálbüntetés, államadoóság újratárgyalása), vagy *kisebbségellenes megnyilatkozásnak számítanak* (egy csoport demonizálása, velük szemben kettős mérce alkalmazása).⁹ Ugyanígy radikális az a javaslat, hogy a cigány gyermekeknek kötelező legyen bentlakásos kollégiumban lakni, hogy ne bűnözésre szoktassák őket a szüleik: az ötlet ugyanis nem a bűnöző családok gyermekeiről szól, hanem kifejezetten a cigányokról, azt sugallva, hogy körükben általános jelenségről van szó.

⁷ Egyúttal jelezni is, hogy ezt a megközelítést nagyon termékenynek tartjuk: a Jobbik – vagy bármelyik párt –, radikalizmusa úgy érthető meg, ha tisztában vagyunk azzal a közeggel (európai és magyar politika), amelyben az működik. Márpedig azt is könnyű belátni (ahogy a fenti példánk is mutatja), hogy a közeg is változik: a Jobbik 2009-es berobbanása óta megváltozott az alkotmány, a pártrendszer és szinte minden a magyar politikában.

⁸ Ez egyébként arra is rávilágít, hogy a többi pártnak is mozgástere, felelőssége van abban, hogy a Jobbikot radikálisnak látjuk-e. A Jobbik bevándorlásellenes javaslatai kevésbé tűnnek radikálisnak, ha a Fidesz megvalósítja őket. A lusztráció esetében pedig az LMP hasonló irányú törekvése némileg mérsékelheti, mainstreammá teheti a Jobbikot.

⁹ Erre példa, amikor Vona Gábor 2014-ben az Izraellel való diplomáciai kapcsolatok megszakítását javasolta.

Radikalizmus megnyilvánulhat módszerben, mértékben és nyelvezetben is. A bentlakásos példánál maga a módszer, a kötelezővé tétel is radikális elem. Ugyanez igaz a kémiai kasztrálás javaslatára, ám ott természetesen az eljárás is az. A „cigánybűnözés” szó helyett a „cigány–magyar együttélés” gyakoribb használata például egyértelműen a mérséklődés jele, még akkor is, ha a konkrét szakpolitikai álláspont változatlan maradt. A „holokausztipar” szó használata is radikális. Mértékbeli radikalizmusnak az számítana például, ha a Jobbik tízszeresére kívánná emelni a nyugdíjakat.

Végül a *rendszerelváltás kritikája*, az „ellopott rendszerváltás”, „hatalomátmentés” nézőpontjának támogatása is radikalizmusnak minősül, ahogy minden olyan kezdeményezés, amely *felborítja az elmúlt 26 év status quoját*. Az is idetartozik, amikor a Jobbik arról beszél, hogy a Fidesz és az MSZP igazából ugyanolyanok, együttműködnek, lepaktáltak, egymást szolgálják ki stb. Ily módon például a Puch–Simicska-tengely emlegetése, vagy a lusztráció napirenden tartása is radikális tett.

A fenti szempontokat nem önmagukban, hanem együttesen kell számításba venni: minél több minél nagyobb mértékben valósul meg közülük a gyakorlatban, annál inkább radikális kezdeményezésről beszélhetünk. A fejezetünk további részében tehát ennek a szempontrendszernek megfelelően értékeli a Jobbik cselekedeteit és megnyilatkozásait.

A radikalizmus mérésének problematikájára viszonylag sok megoldás született: leggyakrabban szakértői becsléssel (például Benoit–Laver 2006; Rohrschneider–Whitefield 2009) vagy programok tartalomelemzésével (Benoit–Däubler 2015) próbálják megállapítani egy párt ideológiai karakterét, bal-jobb skálán való elhelyezkedését, mérsékelt vagy radikális mivoltát. Szintén bevett gyakorlat azt kérdezni, hogy a pártok képviselői önmagukat, illetve a szavazóik őket hol helyezik el (Budge 2001). Elismerve ezen módszerek érdemeit, itt egyiket sem fogjuk alkalmazni. A Jobbik esetében a bal-jobb skála különösen leegyszerűsítő, a párt – elsősorban a népi mozgalomhoz való kötődése miatt – számos baloldali ideológiai komponenst képvisel (Bíró-Nagy–Róna 2011), a párt képviselői és szavazói is baloldaliabb átlagpontot mutatnak, mint a Fideszéi (Bíró-Nagy 2011). Ha pedig a mérsékelt-radikális skálát vesszük alapul, igencsak tautologikus lenne az elemzésünk, és nem tudnánk meg, hogy a besorolás szerinti esetleges mérséklődés mögött milyen gondolatok, konkrétumok húzódnak meg a szakértők, politikusok vagy a választók fejében. A program pedig definíció szerint a kiratat szerepét tölti be: oda eleve csak a párt – saját magához képest – „politikailag korrekt” gondolatai kerülnek ki, általában szépen hangzó célok formájában. Ráadásul egy négyévenként egyszer megírt dokumentum aligha lehet pontos képmása egy párt teljes ciklusbeli arcának.

Ezért inkább a Jobbik parlamenti és parlamenten kívül tevékenységére koncentrálunk: tartalomelemzésünk a párt legfontosabb tüntetéseire, hetilapjának

címodalaira, a pártelnök nyilatkozataira és a frakció fontosabb megnyilvánulásaira terjed ki. Noha a nemzetközi irodalomban jóval ritkább a tartomelemzésen alapuló besorolás (kivétel például Ellinas 2010), ez a módszer jóval több és alaposabb információt derít fel, ezért sokkal jobban tükrözi egy párt valódi karakterét, mint az imént bemutatott megoldások. Szintén fontosnak tartjuk nemzetközi (Lynch et al. 2011) és magyar (Kovarek–Farkas 2016; Hajdú 2015) példákat követve a párt egyéni képviselőjelöltjeinek vizsgálatát, mivel helyi szinten ők jelenítik meg a pártot.

Még nehezebb dolgunk van a szakirodalmi párhuzamosságok kutatásában, ha a mérséklődés leírása helyett annak következményeire vagyunk kíváncsiak. Ahhoz képest, hogy a radikális jobboldal néppártosodásának kérdése nemcsak a magyar, hanem több európai ország politikáját is meghatározza, az irodalomnak meglepően kevés válasza van erre. Az nagyon jól dokumentált, hogy mi befolyásolja egy párt mérséklődését vagy radikalizálódását (Akkerman–Rooduijn 2015; Pritchett–Spoon 2012; Adams et al. 2009; Somer–Topcu 2009; Spanje–Brug 2007; Gurses 2014), de hogy a középére húzódásnak milyen következményei vannak a választóközönségben, arról igen keveset tudunk. És az a kevés is teljesen ellentmond az intuíciónak: noha azt gondolhatnánk, hogy széles tömegek megszólításához és kormányzati pozícióhoz csakis a mérséklődésen át vezethet az út, mégis az amúgy is szűkös irodalomban az a nézet dominál, hogy a radikális pártok hiába mérséklődnek: a szelídülés belső megosztottságot, hitelvesztést és a kemény mag elkedvetlenedését okozhatja, az új mezőben pedig inkompetensnek láthatják a pártot (Clarck 2005; Tavits 2007). Az is gyakori konklúzió, hogy a mérséklődésnek nincs jelentős hatása a támogatottságra (Adams et al. 2006; 2009; 2012), illetve az, hogy a programbeli-szakpolitikai mérséklődést sokszor nem is érzékelik a választók (Adams et al. 2011). A rétegpártok esetében a mérséklődés jellemzően nemcsak hogy nem kifizetődő a választási vonzerő szempontjából, hanem még a kormányra kerülést sem segíti elő (Pritchett–Spoon 2012). Éppen a legkézenfekvőbb következtetés számít a legritkébbnek: az, hogy a radikális jobboldali párt profitálni tudott a középére húzódásából (Ivaldi 2015; Art 2011).

A konceptualizálást körvonalazó irodalmi áttekintés után most az operacionálizálással folytatjuk, részletesen bemutatva az általunk használt indikátorokat.

MÓDSZERTAN

Tanulmányunk első részében a mérséklődés folyamatát kívánjuk megragadni és empirikusan kimutatni. Egy párt üzeneteit választópolgáraihoz számtalan csatornán keresztül juttathatja el. A következőekben vizsgálatunkat a nagyobb nyilvánosságot kapó csatornákra fókuszáljuk – országgyűlési tevékenység, *Barikád*-címlapok, tüntetések, pártelnöki interjúk –, a választóközönséget ezeken keresztül lehet

a legjobban befolyásolni. A legnagyobb nézettségű híradókba parlamenti felszólalásokkal, vitákkal és tüntetésekkel lehet bekerülni, így elsőként ezt a két nagyobb elérési műfajt vesszük szemügyre. Ezt követi a szűkebb, szakmaibb nyilvánosságot érdeklő pártelnöki interjú műfaja, majd végül a saját törzsbázis kiszolgáló *Barikád*.

Egy kormányzásra készülő párt életében kulcsfontosságú jelentőségű a *parlamentári munka*, ráadásul a Jobbik önképének eleve nagyon fontos eleme képviselőinek rendkívül aktív országgyűlési tevékenysége. Így a mérséklődés egyik fontos terepe lehet a parlamenti irományok, valamint felszólalások tartalma és hangvétele. A számtalan irománytípus közül érdemes kiemelni a két leghangsúlyosabbat: a minisztereket válasza, a képviselőket pedig a válaszról szóló szavazásra kötelező interpellációkat, valamint a törvényjavaslatokat. Emellett fontos bevonni az elemzésbe a kiemelkedően nagy nyilvánosságot kapó napirend előtti felszólalások műfaját is.

Az üzeneteket a választóhoz közvetlenül is el lehet juttatni. Erre teremt lehetőséget a standolás, a személyes megkeresés, a lakossági fórum vagy a tüntetés is. Ezek közül a legnagyobb nyilvánossághoz, a legtöbb választót megmozgatva a *tüntetés* képes eljutni, így vizsgálatunk kiterjed a Jobbik által szervezett tüntetésekre is. Mivel a párt számtalan megmozdulást rendez, valamint ezek többsége nem éri el az országos média ingerküszöbét, szűkítettük a közülük megvizsgáltak körét. A legnagyobb nyilvánosságot azok kapják, melyeken legalább egy elnökségi tag, országgyűlési vagy EP-képviselő felszólalt, valamint a párt médiájában (nevezetesen az alfahir.hu híreiben) is beszámoltak róla, így az alábbiakban ezeket a tüntetéseket tekintjük át.

A *pártelnökök megnyilvánulásai* általában jó mércéi pártjuk hivatalos irányvonalának. Különösen igaz ez az olyan, a fősodratú médiához való szűkös hozzáférési lehetőségekkel rendelkező párt esetében, mint a Jobbik. Míg a párt vezetőivel (elnökségi tagok, a frakció vezetősége, EP-képviselők) az Országgyűlési Könyvtár katalógusa szerint a 2010–2014-es országgyűlési ciklusban összesen nyolcvanöt interjú jelent meg, ebből hatvanhét a *Barikád*-ban és tizennyolc egyéb sajtótermékekben, az utóbbi tizennyolc interjúból tízet maga a pártelnök adott. Épp ezért vizsgálatunk az országos napi- és hetilapok *Vona Gábor-interjúira* terjed ki.

Minden párt az általa ellenőrzött médián keresztül képes a legtisztább formában kapcsolatot teremteni a választóival. A Jobbik mostanra kiépített egy hozzá több-kevesebb mértékben kötődő honlapokból és sajtótermékekből álló médiabirodalmat. Ezen médiumok közül négyet irányít közvetlenül a radikális párt (a jobbik.hu és az alfahir.hu honlapot, a *Barikád* hetilapot, valamint a *Hazai Pálya* időszaki kiadványt).¹⁰ Ezek közül egységes, összehasonlítható megjelenése miatt az utolsó előtti, azon belül is a *címlapokat* vizsgáljuk meg. A címlapon megjelenő hírek három csoportba sorolhatók. A felső sávban egy-öt újságcikk címe vagy

¹⁰ E tanulmány lezárása után a *Barikád* kiadása megszűnt.

címszerű összefoglalása szerepelt, az oldalsó sáv egy-egy cikkcímet tartalmazott 2012. május 17-i megszűntéig. Kiemelkedő jelentőségű a harmadik kategória, a középen szereplő, képpel illusztrált cikk. A címlap hangulatát, üzenetét, szemben az apró betűkkel szedett felső és oldalsó sávval, ez a cikk uralja, így a legnagyobb hatás kiváltására is általa nyílik lehetőség. Vizsgálatunk tehát az ebbe, a harmadik csoportba sorolt cikkekre terjed ki.

Ezeket az üzeneteket két különböző szempont alapján vizsgáljuk: radikalizmusuk foka, valamint közpolitikai témakörük szerint. Előbbit kettős, szakértői becslésen alapuló kódolással határozott meg két független kódoló párhuzamosan egy ötfokú skálán, ahol az 1-es érték a mérsékelt, az 5-ös pedig a radikális üzenetet jelenti.¹¹ Az – elkerülhetetlenül szubjektív – becslés alapját az imént részletezett konceptualizáció jelentette. Ebben benne volt a *témafelvetés* is: a Jobbik kezdeményezéseit harmincnégy különböző gyűjtőtémakörbe (például mezőgazdaság vagy oktatásügy) és százhatvannégy altémakörbe (például szociálpolitika-nyugdíj vagy gazdaságpolitika-bányászat) soroltuk. Megkülönböztetünk három témakörcsoportot: *ideologikus*, *pragmatikus* és *vegyes*. Ideologikusnak tekinthetők azok a témakörök, melyek a Jobbik identitásához, gondolkodásmódjához, ideológiájához szorosan kapcsolódnak (például a nemzetpolitika vagy az előző rendszerrel kapcsolatos kérdések). A pragmatikus közpolitikai területeken megfogalmazott álláspontok nem annyira a párt ideológiáján, politikusainak érzelmein és önképén, sokkal inkább gyakorlati szempontokon és számításokon alapulnak (ilyen például az egészségügy vagy a turizmus). Léteznek persze a kettő határán elhelyezkedő témakörök is (mint például a földtulajdon vagy a segélyezés kérdése), ezeket a vegyes kategóriába soroltuk.

Természetesen nemcsak az üzenetek fontosak egy párt kommunikációjában, hanem az is, hogy ezeket az üzeneteket ki fogalmazza meg, így ez is az 5-ös skálás kódolás alapját képezte. A *párt országos és helyi vezetésének összetételét* (országos elnökség tagjait, az egyéni választókerületi képviselőjelölteket, valamint a frakció tagjait) pedig önálló szempontként, külön elemeztük.

Az, hogy egy politikus esetében mit jelent a mérséklődés, és ezt hogyan mérhetjük, ismét nehéz kutatói feladat: bízunk benne, hogy az általunk választott kódolás a lehető legkevesebb leegyszerűsítést tartalmazza. Kovarek Dániel és Farkas Attila munkáját felhasználva (2016) három dimenziót jelöltünk ki: vizuális radikalizmus (jelöltek megjelenése: a jelölti fotón bocskait viselő vagy kopasz jelölteket tekintettük radikálisnak), korábbi radikális szervezeti vagy mozgalmi tagság (azok számítanak radikálisnak, akik tagjai voltak a MIÉP-nek, a Ma-

¹¹ A kódolók nem ismerték a tanulmány hipotéziseit, csak a konceptualizációt. Kettőjük pontszámának az átlagait tüntettük fel az írásunkban. Minden esetben kiszámoltuk a kódolók közötti megbízhatóságot mérő Kappa mutatót, amit a táblázat alatti „megjegyzés” rovatban tüntettünk fel.

gyar Gárdának, a Hatvannégy Vármegyének, a Betyárseregnek, a Szebb Jövőért Polgárőr Egyesületnek vagy más szélsőjobboldali szervezeteknek), és a jelöltek központi oldalán található bemutatkozó szövegben tett radikális témák felvetése (lásd konceptualizáció). A három dimenziót összesítettük is, és mindenkit radikálisnak tekintettünk, akire legalább az egyik jellemző volt. Végül kitértünk a párt jelentősebb *személyi konfliktusaira* is, abból az aspektusból, hogy a mérsékelt vagy a radikális irányvonal kerekedett felül ezekben.

A tanulmány második részében a *feltételezett mérséklődés sikerességét* vizsgáltuk. A siker kritériuma persze attól függ, hogy mi volt a pártnak és elnökének célja ezzel a stratégiával, de aligha járunk messze a valóságtól, ha a szavazatmaximalizálást tekinthetjük célnak. Ezt három indikátor mentén ragadtuk meg. Elsőként azt vettük szemügyre, hogy 2013 óta – egyéni jelöltek esetében 2010 óta – *sikerült-e bővíteni a szavazótábor és növelni a támogatottságot*. Az egyéni jelölteknek arra is kíváncsiak voltunk, hogy meg tudtak-e szólítani olyan szavazókat, akik listán nem a Jobbikot támogatták. Tehát az ő esetükben a 2014-es és 2010-es voksok arányát, és az *egyéni és listás szavazatkülönbséget* vizsgáltuk, mindkettőt természetesen az adott választókerületre vonatkozóan. Másodikként arra térünk ki, hogy a párt üzenetei mellett a *szavazótábor is néppártibb jelleget öltött-e*. A Medián több hónapnyi összevont adatbázisán teszteltük, hogy a Jobbik szavazóközönségének társadalmi háttere sokfélebbé, kiegyenlítettebbé vált-e 2013 és 2016 között. Végül, azt néztük meg, hogy a *Jobbik szavazótáborára nyitottabbá vált-e a bizonytalanok és más pártok hívei számára*. Hogyan változott a teljes népességben a pártról kialakult kép, a párttal kapcsolatos előítéletek és a párt elutasíttósága csökkent-e az utóbbi három évben?

MÉRSÉKLŐDÖTT-E A JOBBIK?

A következőekben tehát azt vizsgáljuk meg, hogy a Jobbik 2013 után valóban egy mérsékelt képű pártot mutatott-e magáról. A mérséklődés, ahogy azt a konceptualizációban lefektettük, akkor következik be, ha (1) az üzeneteik hangvételének, nyelvezetének és tartalmának radikalizmusa csökken, (2) a radikálisnak, ideologikusnak tartott közpolitikai témakörök visszaszorulnak, és (3) a párt politikusi állománya is mérsékeltébbnek mutatkozik. Nézzük meg tehát, hogy az országgyűlési munkában, a tüntetéseken, a *Barikád* címlapjain, Vona Gábor nyilatkozataiban, valamint a vezető politikusok és képviselőjelöltek között bekövetkeztek-e ezek a változások!

Az országgyűlési munka

A Jobbik vizsgálatában először országgyűlési tevékenységüket tekintjük át. Noha a néppártosodás folyamata 2013 őszén indult el, összehasonlításként feltüntetjük a legutolsó teljes egészében „radikális” év, 2012. adatait is. Az I. táblázat adataiból látható, hogy valóban egy (kisebb megszakításokkal folytonos) mérséklődésnek lehetünk szemtanúi, itt a számok szakértői becslésen alapulnak. Az összes vizsgált iromány esetében a 2013-as fordulat után egy tendenciaszerű enyhe csökkenés bontakozik ki. Fontos megjegyezni, hogy összesített radikalizmusuk a mérséklődést megelőző időszakban sem múlta felül a mérsékelt-radikális tengely középpontját. A viszonylag alacsony pontszám a törvényjavaslatok esetében azok számából és tematikájából fakad: a legtöbb közpolitikai területen (például környezetvédelem) nem igazán lehetséges radikális törvényjavaslatot benyújtani. Nemcsak a műfaj, hanem a parlamenti aréna sem ösztönzi a radikalizmust, szemben például egy tüntetéssel. Ezek magyarázzák, hogy a párt ezen irományai miért lehettek már 2013 ősze előtt is némileg mérsékelték. Az itt megnyilvánuló mérséklődés 2014 után gyorsult fel, 2016 első hónapjaiban a Jobbik kifejezetten mérsékelt, közép-pártokra jellemző törvényjavaslatokat nyújtott be.

I. táblázat. A Jobbik országgyűlési tevékenységének radikalizmusa

Év	Interpelláció	Napirend előtti felszólalás	Törvényjavaslat	Összesen
2012	2,92	2,94	2,75	2,88
2013	2,93	3,13	2,52	2,90
2014	2,68	3,01	2,79	2,83
2015	2,71	3,15	2,56	2,79
2016	2,64	1,62	2,18	2,23

Forrás: saját gyűjtés, szakértői becslés.

Megjegyzés: átlagpontok, 5-ös a radikális, 1-es a mérsékelt pólus. A két kódoló értékei közötti Kappa együttható értéke: 0,427 (inter-coder reliability), ami megbízható kódolást jelent, csak kismértékben különböznek a két kódoló által adott pontszámok.

Ettől kicsivel eltér a napirend előtti felszólalásaik radikalizmusának alakulása. Eleve valamivel radikálisabb szintről indult a párt, és a mérséklődés sem indult el 2013-ban. Talán a napirend kijelölésére szolgáló műfaj az, ami nem segítette a mérséklődést. A mindössze három hónapot mutató 2016-os adatokat óvatosan kell kezelni, majd csak az egész évet értékelve lehet eldönteni, hogy trendfordulóról beszélhetünk-e.

Az interpellációk jellegének alakulása különbözik az eddig ismertettekétől, itt a mérséklődés csak 2014-re és 2015-re volt tetten érhető. Az minden-

esetre megállapítható, hogy összességében a Jobbik országgyűlési tevékenységében tényleg megfigyelhető egyfajta mérséklődés.

A megfogalmazott üzenetek tartalma is jó jelzője lehet a néppártosodásnak. Egyes témakörök még mérsékelt hangvételű és tartalmú megemlékezésükkel is a radikalizmus érzetét sugározzák (például a közbiztonság kérdése). Emiatt érdemes áttekinteni, melyek voltak a parlamenti munka során leggyakrabban felvetett témakörök. Az egyedüli, folytonosan és hangsúlyosan jelen lévő ügy a közbiztonság, illetve a 2012-es évet nem számítva a politikusok által elkövetett visszaélések kérdése. Érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy a földkérdés számukra sikertelen rendezése után (2013) a mezőgazdaság kikopott a parlamenti munka élvonalából. Hasonlóan háttérbe szorultak a gazdaságpolitikai és szociálpolitikai kérdések. E mögött valószínűsíthetően tudatos döntés áll: a 2016 januárjának végén meghirdetett Valódi Nemzeti Konzultáció mindhárom témakörre (korruptió, oktatásügy, egészségügy)¹² bekerült az öt leggyakoribb kérdéskör közé. Fontos még egyszer hangsúlyozni, hogy ez egy politikai kampány részét képezi, így egyáltalán nem kizárt, hogy annak lecsengésével nem térnek vissza az élvonalba az ideologikusabbnak tekinthető kérdések. Emellett megfigyelhető egyfajta polarizálódás: 2012–2013-ban még a két csoport határterületéhez sorolható kérdések (például szociálpolitika, mezőgazdaság) voltak a leggyakoribbak, melyek aztán fokozatosan visszaszorultak.

Összességében látható, hogy tendenciaszerű elmozdulás az országgyűlési munka tematikájának típusában nincs: 2016 első hónapjainak napirend előtti hozzászólásai még olyan kis esetszámot jelentenek, melyekből hosszú távú következtetéseket nem lehet levonni (lásd a 2. táblázatot). A mérséklődés a parlamenti napirend formálására tett kísérletekben nem köszön vissza.

Megállapítható tehát, hogy a Jobbik országgyűlési munkájában kimutatható a mérséklődés 2013 után, noha 2015 őszétől 2016 tavaszáig az interpellációk hangnemében és tartalmában visszarendeződés látszik kibontakozni. Ugyanakkor a radikálisnak vélt témakörök (mint például a közbiztonság) visszaszorulása nem következett be, és az ideologikus és pragmatikus ügyek aránya sem változott számottevően. Mindezek ellenére is a párt parlamenti arculata jelentősen megváltozott a néppártosodást megelőző időszakhoz képest.

¹² http://alfahir.hu/ok_lesznek_a_valodi_nemzeti_konzultacio_felelosei. Letöltés ideje: 2016. 05. 19.

2. táblázat. A Jobbik országgyűlési munkája a közpolitikai területek típusa szerint

Év	Interpelláció			Napirend előtti felszólalás			Törvényjavaslat			Összesen		
	ideolo- gikus	vegyes	pragma- tikus	ideolo- gikus	vegyes	pragma- tikus	ideolo- gikus	vegyes	pragma- tikus	ideolo- gikus	vegyes	pragma- tikus
2012	32 (41%)	19 (24%)	27 (35%)	26 (37,5%)	17 (25%)	26 (37,5%)	21 (34%)	12 (19%)	29 (47%)	79 (38%)	48 (23%)	82 (39%)
2013	26 (31%)	20 (24%)	38 (45%)	26 (34%)	24 (32%)	26 (34%)	15 (29%)	8 (16%)	28 (55%)	67 (32%)	52 (25%)	92 (44%)
2014	8 (22%)	6 (16%)	23 (62%)	11 (29%)	12 (32%)	15 (39%)	7 (25%)	13 (46%)	8 (29%)	26 (25%)	31 (30%)	46 (45%)
2015	26 (41%)	13 (20%)	25 (39%)	32 (53%)	12 (20%)	16 (27%)	12 (29%)	13 (32%)	16 (39%)	70 (42%)	38 (23%)	57 (35%)
2016	8 (57%)	1 (7%)	5 (36%)	0 (0%)	1 (13%)	7 (87%)	4 (23%)	2 (12%)	11 (65%)	12 (31%)	4 (10%)	23 (59%)

Forrás: saját gyűjtés.

Mégjegyzés: darabszámok, zárójelben a százalékos arányok, az adott évre vonatkozó összesítésben (ideologikus, vegyes és pragmatikus kategóriák együtt teszik ki a 100%-ot)

A Jobbik által szervezett tüntetések

A tüntetések vizsgálatánál nem alkalmazhatjuk az országgyűlési munkánál használt módszert. Az utcai rendezvények koreográfiájáról, az ott elhangzottak szövegéről töredékes – feltehetően –, tendenciaszerűen megválogatott adatokkal rendelkezünk. Az egyetlen információ, ami minden tüntetésről a rendelkezésünkre áll, az a rendezvény központi ügye. Így vizsgálatunk arra irányul, mennyiben szorultak vissza az ideologikus, radikális ügyekben tartott tiltakozások a vizsgált időszakban, valamint hogyan alakultak a tüntetések legfontosabb témakörői.

A 3. táblázat adataiból látható, hogy a tisztán pragmatikus ügyekben szervezett tüntetések 2012 után visszaszorulnak. Hasonló tendencia figyelhető meg az ideologikus (radikális) ügyekben is 2013–2015 között, azonban fontos kiemelni, hogy a 2016. év eleji arányok (amikor kizárólag ideológiai központú ügyekben szerveztek tiltakozásokat) nem sokat árulnak el számunkra a teljes év rendezvényeiről. Figyelemre méltó ugyanakkor, hogy nagyfokú hangsúlyeltolódás figyelhető meg a vegyes témakörök irányába (például bevándorlás vagy devizahitel).

A leggyakoribb ügyekben rendezett tüntetések tematikája meglehetősen nagy fluktuációt mutat: csupán a szocialista rendszer kérdése és a nemzetpolitika jelenik meg két-két évben, valamint a közbiztonság három évben a leggyakoribb témakörök között. Ezekről eltekintve általában az adott év általánosabb politikai napirendjéhez igazodnak a radikálisok utcai rendezvényei: 2014-ben a devizahitelekhez, 2015-ben pedig a bevándorláshoz.

3. táblázat. A Jobbik tüntetése

Év	Ideologikus	Vegyes	Pragmatikus	Összesen	Leggyakoribb témakörök
2012	9 (45%)	4 (20%)	7 (35%)	20	általános, egészségügy (4-4)
2013	6 (86%)	1 (14%)	0 (0%)	7	közbiztonság (4)
2014	1 (8%)	10 (84%)	1 (8%)	12	devizahitel (10)
2015	3 (25%)	8 (67%)	1 (8%)	12	bevándorlás (8)
2016	6 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	6	antikommunizmus (5)

Forrás: saját gyűjtés.

Mégjegyzés: utolsó oszlopban zárójelben az adott évre vonatkozó darabszám

Érdemes még szólni arról, hogy a konceptualizációban leírt szakértői becslés szerint milyen mértékben számítottak radikálisnak a tüntetések (lásd a 4. táblázatot).

Összességében csökkenés figyelhető meg az átlagpontokban, ám a tendenciát megtöri a 2013-as év (amikor a rendpártiság témája dominálta a demonstrációkat) és különösen a 2015-ös (bevándorlás).

4. táblázat. A Jobbik tüntetéseinek radikalizmusa (szakértői becslés)

Év	Radikalizmusskála, átlagpont
2012	3,48
2013	3,88
2014	2,34
2015	4,13
2016	1,56

Forrás: saját gyűjtés.

Megjegyzés: átlagpontok, 5-ös a radikális, 1-es a mérsékelt pólus. A két kódoló értéke közötti Kappa együttható értéke: 0,651 (inter-coder reliability), ami megbízható kódolást jelent, csak kis mértékben különböznek a két kódoló által adott pontszámok.

Megállapítható tehát, hogy a tüntetések besorolásában – megszakításokkal ugyan, de – mérséklődés figyelhető meg, ám a tematikában nem mutatható ki egyértelmű változás. A gyakori témakörök igen sokfélék, nem emelkedik fel és marad fenn tartósan sok közpolitikai terület, amelyeknek sikerült pár évre megkapaszkodni, azok pedig ideologikus-radikális természetűek voltak.

Vona Gábor interjúi

A vizsgált időszakban Vona Gábor, a párt elnöke kizárólag a sajtó jobboldali szereplőinek adott interjúkat. Ezek többnyire a *Barikád*-ban, a *Magyar Hírlap*-ban (7-7 eset) és a *Magyar Nemzet*-ben (4 eset) jelentek meg, de a *Heti Válasz* (2) és a *Magyar Idők* (1) is közölt vele készült beszélgetést. Az interjúkban összegyűjtöttük a mérsékelt-radikális dimenzióban értelmezhető kijelentéseket, majd azok tartalma, aránya és hangsúlyossága alapján rendeltünk az egész interjúhoz egy kódot, a korábban ismertetett kódolással. Ennek eredményét az 5. táblázat mutatja.

5. táblázat. Vona Gábor interjúi

Év	Radikalizmusskála, átlagpont	Darab
2012	3,40	3
2013	3,67	3
2014	3,13	8
2015	1,96	5
2016	1,75	2

Forrás: saját gyűjtés, szakértői becslés.

Megjegyzés: radikalizmus oszlopban átlagpontok, 5-ös a radikális, 1-es a mérsékelt pólus. A két kódoló értéke közötti Kappa együttható értéke: 0,536 (inter-coder reliability), ami megbízható kódolást jelent, csak kismértékben különböznek a két kódoló által adott pontszámok.

A táblázatban minden eddiginél élesebb, gyökeresebb („radikálisabb”) váltást figyelhetünk meg. 2013 után rohamosan mérséklődtek a párt vezetőjének nyilatkozatai, eljutván odáig, hogy a két 2016 eleji interjúból az egyik egyáltalán nem tartalmazott radikális kijelentést. Nem tekinthető tehát a véletlen művének, hogy a néppártosodás stratégiája olyannyira összeforrt Vona Gábor nevével: ugyanis megnyilatkozásaiban határozottan követi azt.

A *Barikád* címlapjai

A Jobbik hivatalos hetilapja címlapjainak vizsgálata alátámasztja a mérséklődés hipotézisét. A 2015-ös kilengéstől eltekintve a címlapokon megfogalmazott üzenetek fokozatos mérséklődésének lehettünk tanúi 2012 után (lásd a 6. táblázatot). A legnagyobb ütemű változás 2013-ról 2014-re (az első teljes szakaszában néppártosodó évre), valamint 2015-ről 2016 első hónapjaira következett be.

A címlaptémák leggyakoribb, minden évben élen végző csoportja a pártpolitikai csatározásokhoz köthető. A szakpolitikai kérdések közül kiemelkedik a kultúrpolitika és a külpolitika területe, illetve kisebb mértékben a közbiztonság, a mezőgazdaság, a bevándorlás és a korrupció kérdése. Itt inkább kiegészítő jelleget tárhatunk fel, mint kimondott mérséklődést: a külpolitikai híreket visszaszorították a bevándorláshoz kapcsolódóak, a közbiztonságot pedig a korrupcióra vonatkozó aggodalmak. Az ügyeket csoportosítva ugyanakkor komoly átrendező-

6. táblázat. A *Barikád* címlapjai

Év	Radikalizmus	A címlap közpolitikai tartalma			A címlapon szereplő jobbikos politikus		Összesen
		ideologikus	vegyes	pragmatikus	radikális	mérsékelt	
2012	3,18	39	5	7	1	3	51
2013	3,24	41	4	6	0	2	51
2014	2,80	40	5	6	4	9	51
2015	2,84	34	12	4	1	5	50
2016	2,25	7	2	1	0	2	10

Forrás: saját gyűjtés, szakértői becslés.

Megjegyzés: A radikalizmusra vonatkozó adatoknál átlagpontok, 5-ös a radikális, 1-es a mérsékelt pólus. A két kódoló értéke közötti Kappa együttható értéke: 0,517 (inter-coder reliability), ami megbízható kódolást jelent, csak kismértékben különböznek a két kódoló által adott pontszámok. A tartalomra vonatkozó oszlopok az adott csoportba sorolható címlapok darabszámára vonatkoznak. A címlapokon felbukkanó politikusokra vonatkozó oszlopok az adott csoporthoz tartozó jobbikos politikust megjelenítő címlapok számát mutatják. Tizenkét esetben olyan jobbikos politikus jelent meg egy címlapon, akiről nem áll rendelkezésünkre adat. A táblázat nem tartalmazza azokat a címlapon szereplő személyeket, akik nem a Jobbik politikusai. Az összesen oszlop az adott évben megjelent (illetve 2016-ban a vizsgált) *Barikád* számát tartalmazza.

désnek lehetünk tanúi. Az ideologikus témakörök korábbi 75-80% körüli aránya 2015-ben 70% alá csökkent, és az első 2016-os számok arról tanúskodnak, hogy ez az állapot nem egy egyszeri kilengés volt. Fontos kiemelni, hogy a tüntetésekhez hasonlóan nem a pragmatikus, hanem a vegyes témakörök szorították ki a radikálisabb ideologikus címlapokat.

Ahogy a táblázat mutatja, a *Barikád* címlapjain felbukkanó politikusok már a néppártosodás meghirdetése előtt is többnyire a mérsékeltek soraiból kerültek ki, ráadásul a radikálisok (a 2013-as esztendő, illetve 2016 első hónapjait leszámítva) teljesen el sem tűntek, arányuk tendenciaszerűen nem csökkent. A szakértői becslésen alapuló besorolásnál is számottevő csökkenés érhető tetten.

Látható tehát, hogy a pártajtó jól mutatja a néppártosodás stratégiáját. A címlapokon megjelenő üzenetek mind hangvételüket és tartalmukat, mind témakörüket tekintve távolodnak a korábbi időszakokra jellemző radikalizmustól. Ugyanakkor a stratégia fokozatosságára enged következtetni, hogy nem a mérsékeltebb, pragmatikus címlapok aránya kezdett el emelkedni, hanem a két csoport határán fekvő ügyekhez sorolhatóaké. A címlapokon megjelenő mérsékeltebb jobbikos politikusok pedig eleve olyan túlsúlyban voltak, hogy a mérséklődés nem érintette számottevően jelenlétüket.

A Jobbik politikusi állománya

A Jobbik országos megnyilvánulásainak áttekintése után azt is megvizsgáljuk, hogy egyéni választókerületi szinten tetten érhető volt-e a mérséklődés. A módszertani alfejezetben ismertetett indikátorokat mutatjuk be: tehát a Jobbik összes, 2010-ben és 2014-ben indult egyéni képviselőjelöltjét vizsgálat alá vetettük mind a négy dimenzióban, és összesítést is végeztünk: itt azok aránya szerepel, akikre legalább az egyik dimenzióban jellemző volt a radikalizmus (lásd a 7. táblázatot).

A táblázat tanúsága szerint az egyes dimenziókban, és így összességében is számottevően visszaszorult a radikális jelöltek aránya 2010-ről 2014-re. A változás a vizuális dimenzióban volt a leglátványosabb: 2010-ben még majdnem minden harmadik, 2014-ben már csak minden tizedik egyéni képviselőjelölt volt kopasz, vagy viselt bocskait. Azt gondoljuk, hogy a választók zöme csak erről értesül, így egy jelölt esetében is ez a legfontosabb döntés (szemben mondjuk azzal, hogy mit ír a szórólapjára) – ez pedig még inkább alátámasztja, hogy összességében mérséklődést figyelhetünk meg. A szélsőjobboldali párháttérrel és mozgalmi múlttal rendelkező jelöltek aránya is jelentősen csökkent: természetesen minden ember változhat, számos példa akad arra, hogy volt MIÉP-es vagy akár Magyar Gárda-alapító jobbikos ma már a mérsékeltebbek közé tartozik, ám véleményünk szerint ceteris paribus mégis radikálisabbak az ilyen jelöltek, és az ő arányuk csök-

7. táblázat. A radikalizmus különböző megjelenési formáinak gyakorisága a Jobbik 2010-es és 2014-es egyéni képviselőjelöltjei között (százalékos arányok, az összes jelöltet tekintve 100%-nak)

Év	Vizuális radikalizmus	Korábbi MIÉP-es tagság vagy jelöltség	Korábbi szélső-jobboldali szervezeti tagság	Radikális kijelentések a jelölti bemutatkozásban	Összesített radikalizmus
2010	31,3	19,9	22,7	10,2	58,0
2014	9,4	12,3	7,6	6,6	32,1

Forrás: Kovarek Dániel és Farkas Attila adatbázisa, amelyet a saját megfigyeléseinkkel kiegészítettünk.

Megjegyzés: A kódolásban is nagyrészt Kovarek Dánielék (2016) kategorizálását követtük. A részletes leírást lásd a módszertani alfejezetben.

kenése a jelölti csoport mérséklődését jelzi. A legkisebb jelentőséget a jelölti bemutatkozó szövegnek tulajdonítjuk: ez ugyanis egy központi honlapon elhelyezett pár soros anyag, az igazán „ízes” kiszólásokra nyilvánvalóan nem a legjobb terep.

A vitathatatlan mérséklődés mellett egy erőteljes *professzionizálódásnak* is tanúi lehetünk a jelöltek között: Hajdú András (2015) adatai szerint 2010-ről 2014-re ugrásszerűen megnőtt az országos és helyi politikai tapasztalattal bíró jelölteké, minimálisra szorult vissza a politikán kívülről érkezők száma. Ez persze természetes is: a jobbikos politikusoknak 2010 előtt még igen kevés lehetőségük volt akár önkormányzati, akár országos politikai tisztség megszerzésére. Noha a jóval kisebb létszámúra olvadt Jobbik-frakcióba mindössze egy új képviselő került be, a jelölti szinten jelentős fluktuáció volt: a 2014-es jelölteknek csak 38%-a volt már 2010-ben is országgyűlési képviselőjelölt a Jobbik színeiben az adott körzetben. Ez arra enged következtetni, hogy a professzionizálódás-mérséklődés részben az eltelt négy évnek, részben azonban a *jelöltszelekciónak* köszönhető. Márpedig a Jobbikban a jelöltállítás joga a helyi szervezetnél van, a megyei szervezet és a pártközpont ugyan vétőjoggal rendelkezik, ám Szabó Gábor pártigazgató elmondása szerint ezzel csak ritkán él (Róna 2014). Úgy tűnik tehát, hogy a Jobbik átalakulásának nemcsak a központi pártvezetés a motorja, hanem részben a helyi szervezetek is. A mérséklődés akkor is jelentős mértékű, ha a párt vezető szerveit vesszük szemügyre: 2010-ben a frakció 44, az elnökség 75%-a radikálisnak besorolt politikusokból állt, 2014-ben ugyanezek az arányok 33, illetve 50%-ra csökkentek. A tendencia tehát a párt összes szintjére igaz.

Belső konfliktusok – röviden

Az elemzés utolsó részében röviden a párt belső konfliktusait vesszük sorra, aszerint, hogy azok milyen mértékben értelmezhetők a mérsékelt-radikális törésvonal mentén. A Jobbik két legnagyobb visszhangot kiváltó belső konfliktusa Szegedi Csanádhoz és Novák Elődhez kötődik, ám a párt 2010–2014-es országgyűlési képviselői közül Bödecs Barnabás, Endrészik Zsolt, Lenhardt Balázs, Pösze Lajos, Rozgonyi Ernő és Samu Tamás Gergő sem tölthette ki a teljes ciklust a Jobbik frakciójában (bár utóbbi csupán mentelmi ügye miatt kényszerült erre, s a párt Békés megyei politikusa maradt).¹³ Hegedűs Tamás pedig ugyan kitöltötte, de a választás után erős kritikát megfogalmazva kilépett a pártból.¹⁴ Békésnek tűnt a válás Bödecs Barnabás esetében,¹⁵ Rozgonyi Ernő¹⁶ távozásánál pedig nem derült ki, hogy a képviselő mivel volt elégedetlen a párton belül. A többi konfliktust viszont el lehetett helyezni a mérsékelt-radikális tengelyen: Pösze Lajos 2010-ben, Hegedűs Tamás pedig 2012-ben (amikor kikerült a frakcióvezetésből) túl mérsékeltnek, pragmatikusnak bizonyult (szakmaiatlannak tekintették a Jobbikot), Lenhardt Balázs 2012-ben pedig túl szélsőségesnek. A 2016-ban távozott Bertha Szilvia „megalkuvónak”, értékeihez hűtlennek tartotta a Jobbikot, nem kis részben ő is a párt mérséklődésének áldozata lett.

Az első igazán nagy vihar kavart konfliktus Szegedi Csanád zsidó származása és az azt övező reakciók miatt kapott széles nyilvánosságot, ám valójában a szemben álló felek Endrészik Zsolt (és a borsodi pártszervezet nagy része), valamint a Szegedi testvérek voltak. Mindkét oldal a Jobbik radikálisabb szárnyához tartozott, a pártvezetés pedig az összes résztvevő kezét elengedte: a borsodi pártszervezetet feloszlatta, Endrésziket kizárták, Szegedi Csanádot EP-képviselői mandátumának visszaadására szólították fel (aminek ő nem tett eleget, majd kilépett a pártból), testvére szintúgy kilépett a Jobbikból. Ebben az ügyben tehát inkább személyes ellentétekről volt szó, mintsem a mérsékelt és radikális szárny összeütközéséről.

A Jobbik eddig legmeghatározóbb konfliktusát maga a párt elnöke provokálta ki 2016 májusában: az általa képviselt új irányt – a néppártosodást – csak egy zajos konfliktussal és látványos személyi változásokkal lehetett hitelesíteni.¹⁷

¹³ Samu Tamás Gergő lemondott mandátumáról, miután a bíróság jogerősen elítélte. http://index.hu/belfold/2011/05/11/samu_tamas_gergo_lemondott_mandatumarol/ Letöltés ideje: 2016. 05. 29.

¹⁴ <http://valasz.hu/itthon/bucsu-a-jobbiktol-100107>. Letöltés ideje: 2016. 05. 29.

¹⁵ https://jobbik.hu/rovatok/frakci%C3%B3/b%C3%B6decs_barnab%C3%A1s_k%C3%B6zlem%C3%A9nye. Letöltés ideje: 2016. 05. 29.

¹⁶ http://mandiner.hu/cikk/20121226_rozgonyi_erno_tavozasom_a_jobbikbol_level_vona_gabor-nak. Letöltés ideje: 2016. 05. 29.

¹⁷ <http://magyararancs.hu/publicisztika/rona-daniel-mi-tortenik-a-jobbikban-99134>. Letöltés ideje: 2016. 05. 29.

A vezetőtestületbe újonnan megválasztott három polgármester sem sokkal mérsékeltebb, mint Novák Előd – ám fegyelmezettebbek, és személyükkel sem a megalkuvás nélküli radikalizmust, hanem a győzelem- és kormányzásképeséget lehet szimbolizálni (már talán Toroczkairól is sokaknak inkább a polgármester, mintsem a székházfoglaló jut eszébe). Ez az ellentét tehát nem ideológiai természetű volt: Novák elsősorban a pártelnök hatalmi politikáját, a döntéshozatal módját, a párt erőforrásaival való egyszemélyi rendelkezést és a párt stratégiáját kritizálta.¹⁸ Még az elsőre eszmei-tartalmi ellentétek is végső soron arra a stratégiai dilemmára vezethetők vissza, hogy Novák nem fogadja el a választási győzelem primátusát a célhierarchiában: zsidóellenes szóhasználati, a cigányok által elkövetett bűncselekmények áldozatainak megsegítésére létrehozni kívánt alapítvány és a 2015-ös Szabadság téri szovjet emlékmű elleni kalapácsos akciója egytől egyig olyan megnyilvánulások, melyek nem tartalmuk, hanem formájuk, stílusuk miatt elfogadhatatlanok a jelenlegi Jobbikban. Egyedül az euroszepticismus tekinthető tisztán ideológiai komponensnek a Vona–Novák-ellentétben. A kilépett Bertha Szilvia és a másik megvétózott alelnökjelölt, Hegedűs Lórántné keretezi a konfliktust egyértelműen eszmeinek-tartalminak (gondoljunk csak a népi-tradicionalista ellentétre), ám ők sosem számítottak első vonalbeli politikusnak a pártban (noha szimbolikusan fontos szerepük volt, van).

A tisztújítás egyelőre igazolta Vona Gábor számításait, sikerült elszigetelnie Novák Elődot.¹⁹ A pártelnök 80,5%-os szavazataránya ugyan alulmúlja a két évvel ezelőtti 95%-os támogatottságot, azonban a konfliktus kezdeti visszhangjához – és összességében a párt stratégiai fordulatának nagyságához – képest kifejezetten jó eredménynek tekinthető. Novák frakcióból történő kizárásánál pedig a képviselőcsoport kétharmada támogatta a pártelnök kezdeményezését.

Összességében tehát ez a dimenzió vegyes képet adott: a Jobbikon belüli konfliktusok egy része valóban a mérsékelt-radikális törésvonal keretében értelmezhető, más részük viszont egyáltalán nem erről szólt. Novák Előd marginalizálása is inkább a kormányra kerülés mindent elsőprő igényét, mintsem egy valós ideológiai mérséklődést mutat. Ugyanakkor a néppártosodás megalapozásában fontos szerepet játszott, hogy 2012-ben leszámoltak a legradikálisabb politikusokkal.

¹⁸ <http://vetozottak.blogspot.hu/>. Letöltés ideje: 2016. 05. 29.

¹⁹ A négy vétózottból két akkori alelnök, Szávay István, majd Apáti István is felsorakozott a pártelnök mellé, majd egy nappal a kongresszus előtt Hegedűsné jelentette be visszalépését (mindhárójukat megerősítették szakpolitikai szerepükben).

Összefoglalás

Összességében valóban tetten érhető egy mérséklődési tendencia a Jobbikban, noha a részletek áttekintése megmutatta, hogy ez korántsem egyformán nyilvánul meg a párt összes tevékenységében. Leginkább a párt személyi állománya és vezetése változott ebbe az irányba: a képviselőjelöltek, a frakció és az elnökség politikusai, illetve a jelentős tüntetések szónokai között is egyre meghatározóbb a mérsékeltek – vagy legalábbis fegyelmezettebb – politikusok aránya, a néppárti politika élharcosa pedig maga a párt elnöke. A parlament eleve mérséklő hatással van a pártokra, így szakértői becslésünk szerint a Jobbik 2010-es kiinduló értékei sem voltak nagyon radikálisak, azóta azonban a napirend előtti felszólalások, az interpellációk és a törvényjavaslatok is „szelídebbek” lettek. Ezért talán sokatmondóbb, hogy a műfajilag kevésbé kötött *Barikád*-címlapok és a tüntetések körében is visszaszorultak a szélsőséges megnyilvánulások.

Amiben viszont nem tapasztaltunk jelentős eltolódást, az a témaválasztás, és a témák ideologikus, illetve pragmatikus volta. Megfigyelésünk szerint a Jobbik legtöbbször alkalmazkodott az aktuális politikai napirendhez, és mindig olyan ügyekre helyezte a hangsúlyt, amely tőle függetlenül is a média érdeklődésének középpontjába került (2014: devizahitelek, 2015–2016: bevándorlás). Ez azonban már önmagában is a pragmatizmust, a kormányra kerülés szándékának primátusát húzza alá: a mérséklődést minden esetben elsősorban az táplálta, hogy 2013 óta a választási győzelem célja minden más szempontot háttérbe szorít a Jobbikban.

SIKERES VOLT-E A JOBBIK MÉRSÉKLŐDÉSE?

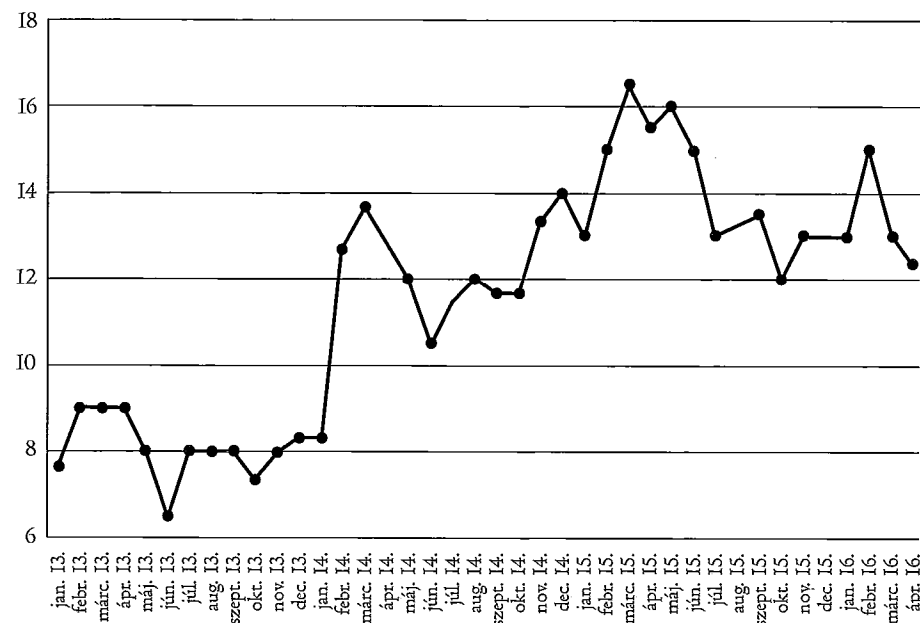
Miután áttekintettük, hogy a Jobbik mennyiben és miben mérséklődött, a most következő részben arra fogunk választ adni, hogy a néppártosodás mennyire volt sikeres?

Ahogy az írás elején említettük, a siker mércéjének a szavazótábor bővülését, sokfélebbé válását és a párt elutasítottságának csökkenését tekintjük. A néppárti definíció ebben az olvasatban azt jelenti, hogy a (1) párt tábora széles, (2) társadalmi hátterét tekintve diverzifikált, és (3) hogy a párt elérhető bárki számára, nyitott az új választók felé. Nézzük, hogy ezek közül mi igaz a Jobbikra!

A Jobbik táborának bővülése 2013 és 2016 között

Látszólag a párt bázisának a bővülése a legegyszerűbb kérdés. Ahogy az I. ábra is mutatja, a néppártosodás 2013. őszi–téli kezdetéig a Jobbik stabilan a teljes népesség 8%-át tudhatta maga mögött, a választási kampányban viszont pár hónap alatt több mint 50%-kal nőtt a támogatottsága. Ezt a 12% körüli szintet sikerült még feljebb, 16%-ra tornáznia a 2015. március–májusi csúcsra (ekkor volt a tapolcai időközi választási győzelem is), azután viszont fél évig a migránsválság dominálta a napirendet, ami a Jobbik bázisát ismét 12%-osra vetette vissza.

I. ábra. A Jobbik népszerűségének alakulása 2013 januárjától 2016 áprilisáig (százalékos arányok a teljes népességben)



Forrás: a Medián, a Tárki és az Ipsos (2016-tól Závecz Research) havi felméréseinek átlaga.

Megjegyzés: a telefonos kutatásokban sokkal több az elzárkózó válaszadó (Angelusz–Tardos 2009), ezért a telefonos felméréseket végző Századég és Nézőpont adatait nem vettük figyelembe.

Az ingadozásra a néppártosodásnál és a Fidesz migránshullámban megmutató ügybirtoklásánál²⁰ jobb magyarázatot mi sem tudunk kínálni. Ugyanakkor pusztán az országos adatok hullámszerűségéből csak nagy bizonytalansággal lehet

²⁰ Lásd erről a Medián 2015. szeptemberi és novemberi felmérését: <http://median.hu/object.c38fa2c9-5bc2-40c9-ae38-bab515a5f172.ivy>. Letöltés ideje: 2016. 05. 18. http://hvg.hu/itthon/2015152_a_menekultugy_a_kozvelemenyben_osszeesku. Letöltés ideje: 2016. 05. 18.

8. táblázat. A mérsékelt és radikális jelöltek teljesítményének összehasonlítása

	N	2014-es listás voksok átlagos aránya a körzetükben a 2010-es aránnyal osztva	2014-es egyéni voksok mínusz 2014-es listás voksok (százalékos különbség, átlag)
Mérsékelt jelöltek	73	127,75	-0,36%
Radikális jelöltek	33	125,87	-0,55%
Összes	106	127,17	-0,42%

Forrás: Kovarek Dániel és Farkas Attila gyűjtése, kiegészítve a sajátunkkal. Lásd még a 7. táblázatot.

következtetni oksági viszonyokra, így a Jobbik mérséklődésének sikerességére is. Ezért is kellett mélyebbre ásniuk. Első körben – még mindig a szavazótábor bővülésének témájában – a már bemutatott egyéni választókerületi jelöltek esetében vizsgáltuk meg, hogy a mérsékelt vagy a radikális jelöltek voltak-e sikeresebbek. Hipotézisünk szerint 2010-ben és 2014-ben is nagyobb személynek szóló szavazatszámot (Personal Vote) tudhattak magukénak a mérsékelt jelöltek: ők azok, akik a párt táborán kívüli szavazókat is meg tudták szólítani. Itt tehát az adott választókerületre vonatkozó egyéni és listás voksok közötti szavazatkülönbségre fókuszáltunk: a sikeres jelöltnél az egyéni, a sikertelennél a listás szavazatarány a nagyobb (lásd a 8. táblázatot). (Önmagában a szavazatarányt a jelöltön kívül is annyi tényező befolyásolhatta, hogy azt nem tartottuk megfelelő indikátornak). Második hipotézisünk szerint 2010-ről 2014-re többet tudott javítani a Jobbik ott, ahol mérsékelt jelölteket indított.

A harmadik oszlopban látható, hogy a 106 választókerületet összesítve a Jobbik átlagosan 27,17%-kal ért el jobb eredményt 2014-ben, mint 2010-ben. A mérsékelt körzeteiben ez az arány átlagosan 27,75%-os többletet mutat, a radikálisokéiban pedig 25,87%-osat. A különbség nem szignifikáns, tehát a Jobbik nem tudott ott érdemben többet javítani, ahol mérsékeltettek voltak a jelöltjei.

A negyedik oszlop a Jobbik jelöltjei egyéni szavazatarányának és a párt körzetükben elért listás arányának különbségét mutatja. Az összes körzetet tekintve átlagosan 0,42%-kal kevesebbet kaptak a jobbikos jelöltek, mint amennyit a pártjuk listán az adott körzetben.²¹ A negatív mérleget az is okozhatja, hogy a sok üzleti célból létrehozott párt miatt jóval több egyéni jelölt volt a legtöbb körzetben, mint ahányan listát tudtak állítani.

A mi szempontunkból azonban a mérsékelt és a radikális jelöltek közötti különbségek érdekesek: arra voltunk kíváncsiak, hogy a mérsékelt jelölteknek na-

²¹ Érdekeséggeljesen megjegyezzük, hogy a Jobbik messze legsikeresebb 2014-es egyéni jelöltje Vona Gábor volt, aki 1888 szavazattal kapott többet egyéniben a gyöngyösi választókerületben, mint pártja a listán, ez három és fél százaléknál többet jelent.

gyobb-e a vonzereje, magasabb lett-e a személynek szóló szavazatarány-többletük? Nos, a különbség mindössze átlagosan 0,2 százalékpont, nem szignifikáns. Nem jelenthetjük ki, hogy a mérsékelt jelöltek érdemben több párton kívüli szavazót tudtak volna megszólítani. Az elemzést elvégeztük úgy is, hogy kontrolláltunk a jelöltek számára, de szignifikáns különbséget ott sem találtunk. A 2010-es hasonló adatokkal is lefutattuk az elemzést, ám ott is ugyanilyen mintázatot kaptunk: minimális átlagos különbség a mérsékelt javára, az eredmény nem szignifikáns. Végül, nemcsak az összesített radikalizmusváltozóval számoltunk, hanem az egyes részkomponenseket külön-külön is megnéztük: sem a vizuális radikalizmusnak, sem a radikális szervezeti vagy pártmúltnak, sem a bemutatkozásokban tetten érhető radikális kijelentéseknek nem volt szignifikáns hatása: nem volt érdemi különbség a radikális és mérsékelt jelöltek teljesítménye között, akármelyik dimenzióra is fókuszáltunk (sem 2010-ben, sem 2014-ben).²²

Összességében tehát a mérsékelt jelöltek hajszálnyival jobban teljesítettek, ám a különbség nem szignifikáns, így a néppártosodás sikerességét a szavazótábor bővülésében megragadó hipotézisünket csak az országos adatok erősítették, a választókerületi szintű elemzés nem.

A Jobbik táborának összetétele

A következő hipotézis a szavazótábor összetételére vonatkozott: sikeres mérséklődés esetén sokféle, néppárti karaktert kell hogy öltönnön a választói bázis is. Ez mutatná ugyanis a párt nyitottságát, azt a képességét, hogy olyan háttérű választókat is megszólít, akik korábban nem szimpatizáltak vele nagy arányban. A 9. táblázat adatai szerint pontosan ez történt.

Az átfogó képet tekintve kijelenthető, hogy a Jobbik táborának eredeti jellegét alapvetően megtartotta, ugyanazokban a csoportokban népszerűbb, mint korábban. Ugyanakkor a szavazótábor szerkezete kiegyenlítettebb, sokfélebb lett. Olyan csoportokban erősödött a párt, ahol eddig elutasított volt: 2013-hoz képest szavazóik nagyobb arányban fővárosiak és nyugat-magyarországiak, idősek, nők, diplomások, szellemi dolgozók és felső jövedelmi negyedbe tartozók. Ugyanakkor azoknak a csoportoknak az aránya visszaszorult, amelyekben korábban kiemelkedően teljesített a párt: 2013-as önmagához képest arányaiban kevesebb a kelet-magyarországi, fiatal, férfi, munkanélküli és tanuló jobbikos támogatók között.

²² Felmerülhet az is, hogy az egyéni jelölt vonzereje nemcsak a saját egyéni voksszámát, hanem pártja listás szavazatszámát is befolyásolja, „átgyűrűzik” oda is a *personal vote*. A bonyolult oksági viszonyokat talán további EVK-szintű változók és egyéni jelöltjellemzők bevonásával lehetne jobban kibogozni (Papp 2016), ám ez szétfeszítené tanulmányunk kereteit.

9. táblázat. A Jobbik szavazótáborának összetétele 2013-ban, 2015-ben és 2016-ban
(százalékos arányok, a Jobbik teljes táborán belül)

		Jobbik 2013	Jobbik 2015	Jobbik 2016	Teljes népesség
Földrajzi elhelyezkedés	Pest megye és Budapest	21	24	25	28
	észak- és délnyugat-magyarországi régiók	12	19	23	21
	északkelet- és kelet-magyarországi régiók	38	30	26	24
Nem	nők	34	45	41	54
	férfiak	66	55	59	46
Életkor	18–29	32	25	23	18
	60 év feletti	8	14	16	29
Iskolai végzettség	8 általános vagy kevesebb	19	14	13	21
	szakmunkásképző	35	33	36	30
	középiskolai érettségivel	35	39	34	32
	diplomások	10	14	17	17
Vallás- gyakorlás	legalább évente többször jár templomba	17	19	19	24
	kevesebbszer vagy egyáltalán nem	82	81	79	75
Munkavégzés jellege	fizikai dolgozók	72	69	67	66
	szellemi dolgozók	28	31	33	34
Jövedelmi kvartilisek (bevallott jövedelem alapján)	alsó	31	28	26	25
	alsó-közép	27	26	27	25
	felső-közép	20	24	20	25
	felső	21	21	26	25
Foglalkoztatás jellege	teljes munkaidő	60	66	69	54
	részmunkaidő	4	2	2	2
	gyes, gyed	3	3	3	3
	nyugdíjas	11	16	15	29
	munkanélküli	12	6	5	5
	tanuló	7	4	4	4

Forrás: Medián összevont havi felmérések.

Megjegyzés: minden oszlopban 5 hónapnyi összevont adat szerepel (n=6000). 2013: 2013. januártól 2013. júliusig; 2015: 2014. szeptembertől 2015. májusig; 2016: 2015. szeptembertől 2016. áprilisig. Vastag betűvel a teljes népességhez képest számított szignifikáns eltérések.

Az is látható, hogy a párt bázisának vagyoni-jövedelmi státuszbeli háttere érdemben javult 2013-hoz képest. 2016-ra már a párt táborában épp annyira gyakori a diplomás, szellemi dolgozó, felső jövedelmi negyedbe tartozó, mint a teljes népességben. 2013-ban még a munkanélküliek jelentősebb hányadát tették ki a Jobbik szavazóinak, ma már nem. Már 2013-ban is átlag alatti arányban találhatunk 8 általánost vagy kevesebbet végzettet a párt szimpatizánsi körében (ők jellemzően idős emberek), 2016-ban viszont még tovább csökkent az arányuk. Már 2013-ban is csak részben volt igaz, hogy a Jobbik a szegények, elesettek, lecsúszók pártja lenne, 2016-ra viszont ez már egyáltalán nem látszik.

Összegezve tehát: földrajzi elhelyezkedés, nem, életkor, munkavégzés és foglalkozás jellege, illetve jövedelmi csoportok szerint kiegyenlítettebb lett a Jobbik tábor, csak a vallásosság és iskolai végzettség tekintetében nem tapasztalhatunk egyértelmű tendenciát, tehát a sokféleségre vonatkozó hipotézist igazolták az adatok.

A teljes népesség vélekedése a Jobbikról: a párt növekedési potenciálja

Utolsó hipotézisünk szerint a Jobbik megítélése javult a teljes választóközönségben, a párt nyitottabb lett más szavazók felé, és csökkent az elutasítottsága a néppárti stratégia következtében. Az állítás utolsó része a 10. táblázat tanúsága szerint teljes mértékben beigazolódott: a Jobbik 2013-ban még a legelutasítottabb párt volt, 2015-re viszont már 9%-kal kevesebb választadó jelezte, hogy semmiképpen sem szavazna rá. A Fidesz is hasonló javulást tudhat magának – feltételezésünk szerint a migránsválság miatt –, a baloldali pártok együttes elutasítottsága viszont valamelyest nőtt. Ebből a szempontból most már a Jobbik előtt jelentősebb növekedési potenciál van, mint a baloldal előtt.

10. táblázat. A pártok elutasítottsága
(azok aránya, akik „semmiképpen sem szavaznának” az adott pártra)

	2013	2014	2015
Fidesz	48	47	38
Baloldal (MSZP, DK, Együtt, PM és Liberálisok együttműködésére nem szavazna)	49	54	52
Jobbik	51	46	42

Forrás: Medián összevont havi felmérések.

Megjegyzés: minden oszlopban 5 hónapnyi összevont adat szerepel (n=6000). 2013: 2013. januártól 2013. júliusig; 2015: 2014. szeptembertől 2015. májusig; 2016: 2015. szeptembertől 2016. áprilisig. A 2013-as adat még csak az MSZP-t jelzi, a 2014-es és 2015-ös kérdőívek már az „Összefogás” volt pártjairól kérdeztek.

II. táblázat. A Jobbik szélsőségessegével kapcsolatos vélekedések

	2013	2014	2015
A pártot szélsőségesnek, rasszistának tartók aránya az egyetemisták és főiskolások között	41	–	23
„A Jobbik támogatóira jellemző az antiszemitizmus” állítással egyetértők aránya	36	37	37
Antiszemita állításokkal egyetértők aránya a Jobbik szavazótáborában	70	68	59

Forrás: Aktív Fiatalok Magyarországon kutatás 2013-ban és 2015-ben;²³ illetve a 2013-as, 2014-es és 2015-ös, „Antiszemita előítéletesség a mai magyar társadalomban” című Medián-felmérés.²⁴ Az adatfelvétel mindhárom esetben novemberben volt.

Ha valaki nem is jelenti ki kategorikusan, hogy sose szavazna a pártra, attól még lehet lesújtó véleménye róla. Az Aktív Fiatalok kutatócsoport felmérése szerint 2013-ban a Jobbikkal kapcsolatos leggyakoribb spontán asszociációk a „szélsőséges”, „rasszista”, „fasiszta”, „neonáci” jelzők voltak. Ugyanakkor ezek említési aránya a 2013-as 41%-ról 2015-re majdnem a felére, 23%-ra esett vissza (lásd a II. táblázatot). Antiszemita jelzőjétől azonban nem tud ilyen könnyen megszabadulni a Jobbik: a Medián adatai szerint ebben 2013 és 2015 között semmilyen változás nem történt. Az viszont előrelépésnek tekinthető, hogy a Jobbik szavazótáborán belül szignifikánsan kevesebben értenek egyet a zsidóellenes állításokkal 2015-ben, mint 2013-ban. Tehát a párt a saját híveit már némileg leszoktatta a gondolatokról, vagy olyan új támogatókat szerzett, akik kisebb arányban azonosulnak antiszemita kijelentésekkel. (Ez ugyanakkor már inkább az előző, párt táborának összetételére vonatkozó hipotézist erősíti.)

Összességében a vizsgált három dimenzióból kettőben – az elutasítottságban és a pártot szélsőségesnek tartók arányában – regisztrálhatunk a Jobbik kormányra készülése szempontjából kedvező, egyben – az antiszemitizmus percepciójában – pedig kedvezőtlen tendenciát.

ÖSSZEFOGLALÁS

Elemzésünkben széles empirikus bázison kívántuk megragadni a Jobbik mérséklődésének mértékét és jellegét. Az előzetes várakozásokhoz képest talán meglepő, hogy a párt témafelvetései többnyire nem lettek szelídebbek, sőt pragmatikusabbak sem: noha a cigányellenesség a 2010 előtti szinthez képest visszaszorult, a

párt „cukikampányának” kezdete óta is számos „éles” témában markáns véleményt fogalmazott meg a Jobbik (devizahitelek, antikommunizmus, bevándorlás). A témákat tehát inkább a napirendhez való alkalmazkodás határozta meg, ahogy egyébként ezt a Jobbik a korábbiakban is tette (Bíró-Nagy–Róna 2011). A változás sokkal inkább a Jobbik beszédmódjában, szóhasználatában nyilvánult meg: a párt nyilatkozataiból fokozatosan kikoptak a „cigánybűnözés”-hez, „kizsákmányoló multik”-hoz hasonló kifejezések, tehát máshogy közelítik meg ugyanazokat a témákat. Így aztán többnyire elfogadhatjuk azt a jobbikos kommunikációs fordulatot, hogy a „tartalmi” radikalizmus megőrzésére törekednek a stílus megváltoztatása mellett.

Természetesen ez nem jelenti a tartalmi különbségek teljes hiányát. A korábban zászlót égető párt már nem kíván kilépni az EU-ból, sőt még a kilépésről szóló népszavazást sem tartja időszerűnek – ugyanakkor viszont Nyugatra nyitna, s e törekvését jelzi, hogy párbeszédet kezdeményezett több nyugati külképviselettel, néhány esetben sikerrel. Amikor 2015-ben a nagy hazai autógyárak képviselői voltak a parlament vállalkozásfejlesztési bizottságának vendégei, akkor a bizottsági elnök Volner János és az ülésen szintén részt vevő Vona támogatásukról biztosították a gyárakat, kiemelve, hogy milyen fontos a kiszámítható környezet, amelyet a kormányváltások sem zavarhatnak meg.²⁵ Nem került szóba az a korábbi jobbikos javaslat, hogy „köteleznék” a multikat arra, hogy ugyanakkora összeget fizessenek a magyar dolgozóknak, mint amennyit az EU-s munkavállalóknak átlagosan fizetnek.²⁶ Talán a folyamat eddigi betetőzése volt Vona 2016-os évertékelő beszéde, ahol nyíltan kimondta, hogy a Jobbik célja a baloldali szavazók megnyerése, hidat képezve az árkok felett.²⁷

Összességében ugyanakkor a fenti példák inkább azt a képet erősítik, hogy a Jobbik „mérséklődését” pontosabb lenne úgy leírni, hogy a pártnak, miután a 2010–2014-es ciklusban politikai jelenlétét stabilizálni tudta, a kormányra kerülés válhatott a legfontosabb céljává, amely minden más célt háttérbe szoríthat. A néppártosodás lényege, hogy a Jobbik elfogadtassa saját magát azokkal a szereplőkkel, akiknek nyílt ellenszenve jelentős akadály lenne a hatalom felé vezető úton. A párt továbbra is felvállalja a „radikálisabb” témákat – amennyiben azok nem idegenítenek el fontos társadalmi csoportokat (antikorrupció, bevándorlás, devizahitelek kárpótlása). A fentiekhez hasonlóan a cigányellenesség is találkozik a társadalom többségének egyetértésével, ám az túlságosan rásüti a pártra a

²⁵ http://alfahir.hu/jo_helye_van_itt_az_autogyaraknak. Letöltés ideje: 2016. 05. 29.

²⁶ http://mandiner.hu/cikk/20131211_jobbik_europai_bereket_a_multik_magyar_dolgozoinak. Letöltés ideje: 2016. 05. 29. A párt által a tanulmány lezárása után felvetett bérunió ennél a felvetésnél ebben az értelemben kevésbé tekinthető radikálisnak, mivel az nem kizárólag a multik ellen irányul, hanem minden munkáltatótól egyenlő bérezést követel meg.

²⁷ http://alfahir.hu/vona_gabor_epitsunk_hidat. Letöltés ideje: 2016. 05. 29.

²³ https://cz.boell.org/sites/default/files/active_youth_web.pdf. Letöltés ideje: 2016. 05. 29.

²⁴ <http://tev.hu/kutatasok/>. Letöltés ideje: 2016. 05. 29.

rasszista asszociációt, amely gátja a további bővülésnek. A „vadhajtások lenyесése” is ezért fontos.

Egyéni választókerületi szinten is találobb lenne – a személyi változásokat illetően – a mérséklődést professzionalizálódással kiegészítve leírni, mintsem tisztán tartalmi mérséklődéssel: a legkisebb eltéréseket az eleve nem túl radikális bemutatkozó programszövegekben tapasztaltuk, ugyanakkor a mozgalmi háttér helyett a politikai tapasztalat vált értékesebbé, miközben a külsőségekben megnyilvánuló radikalizmus visszaszorulását jól szimbolizálja a bocskait felváltó elegáns öltöny.

A Jobbik körüli konfliktus tehát mérsékelt-radikális törésvonal helyett inkább arról szól, hogy a párt milyen kompromisszumokat vállalhat, illetve vállaljon-e egyáltalán ilyeneket a kormányra kerülés érdekében. Ez a dilemma pedig egyáltalán nem újkeletű, valamilyen formában minden jelentős ellenzéki pártnak szembe kellett néznie vele, nem egy esetben pártszakadások árán is.

HIVATKOZOTT IRODALOM

- Adams, James – Clark, Michael – Ezrow Lawrence – Glasgow, Garrett 2006. Are Niche Parties Fundamentally Different from Mainstream Parties? The Causes and Electoral Consequences of Western European Parties' Policy Shifts, 1976–1998. *American Journal of Political Science* 50 (3) 513–529.
- Adams, James – Haupt, Andrea B. – Stoll, Heather 2009. What Moves Parties? The Role of Public Opinion and Global Economic Conditions in Western Europe. *Comparative Political Studies* 42 (5) 611–639.
- Adams, James – Somer-Topcu, Zeynep 2009. Moderate Now, Win Votes Later the Electoral Consequence of Parties' Policy Shifts in 25 Postwar Democracies. *Journal of Politics* 71. 678–692.
- Adams, James 2012. The causes and the electoral consequences of party policy shifts in multiparty elections: Theoretical results and empirical evidence. *Annual Review of Political Science* 15. 401–419.
- Adams, James – Ezrow, Lawrence – Somer-Topcu, Zeynep 2011. Is anybody listening? Evidence that voters do not respond to European parties' policy programmes. *American Journal of Political Science* 55 (2) 370–382.
- Akkerman, Tjitske – Rooduijn, Matthijs 2015. Pariahs or Partners? Inclusion and Exclusion of Radical Right Parties and the Effects on Their Policy Positions. *Political Studies* 63 (5) 1140–1157.
- Angelusz Róbert – Tardos Róbert 2009. Demoszkópiai reprezentativitás és demokratikus reprezentáció. Módszertani problémák és tartalmi dilemmák. In Enyedi Zsolt (szerk.): *A népakarat dilemmái. Népszavazások Magyarországon és a nagyvilágban*. Budapest: DKMKA – Századvég, 269–292.
- Art, David 2011. *Inside the radical right: The development of anti-immigrant parties in Western Europe*. New York: Cambridge University Press.
- Backes, Uwe 2007. Meaning and Forms of Political Extremism. *Central European Political Studies Review* IX/4. <http://www.cepsr.com/seps/clanek.php?ID=316>
- Beck László – Bíró-Nagy András – Róna Dániel 2011. Szabadesésben. Az MSZP 2006–2010 közötti népszerűségvesztésének politikai napirendi magyarázatai. In Enyedi Zsolt – Szabó Andrea – Tardos Róbert (szerk.): *Új képlet. Választások Magyarországon, 2010*. Budapest: DKMKA, 2011, 193–216.
- Benoit, Kenneth – Däubler, Thomas 2015. Putting Text in Context: How to Estimate Better Left-Right Positions by Scaling Party Manifesto Data. „Mapping Policy Preferences from Texts” Conference, WZB Berlin, May 15th to May 16th, 2014.
- Benoit, Kenneth – Laver, Michael 2006. *Party Policy in Modern Democracies*. London: Routledge.
- Bíró-Nagy András – Róna Dániel 2011. Tudatos radikalizmus. A Jobbik útja a Parlamentbe 2003–2010. In Lángi András (szerk.): *Nemzet és radikalizmus*. Budapest: Századvég, 242–283.
- Bíró-Nagy András 2011. Az új pártrendszer térképe. Programok, párteltek és szavazótáborok a 2010-es választások után. In *Magyarország politikai évkönyve 2010-ről*. Budapest: DKMKA.
- Budge, Ian 2001. 'Theory and Measurement of Party Policy Positions'. In Budge, Ian – Klingemann, Hans-Dieter – Volkens, Andrea – Bara, Judith – Tanenbaum, Eric (eds.): *Mapping Policy Preferences. Estimates for Parties, Electors, and Governments 1945–1998*. Oxford: Oxford University Press, 75–92.
- Clark, Michael 2005. „Scandalous!” The Electoral Effects of Valence Issues in Western Europe, 1976–1998. Presented at the annual meeting of the Midwest Political Science Association.
- Ellinas, Antonis A. 2010. *The Media and the Far Right in Western Europe: Playing the Nationalist Card*. New York: Cambridge University Press.
- Gurses, Mehmet 2014. Islamists, democracy and Turkey: A test of the inclusion-moderation hypothesis. *Party Politics* 20. 646.
- Hajdú András 2016. Kékgalléros nacionalizmus? A Jobbik egyéni választókerületi képviselőjelöltjei 2010-ben és 2014-ben. In Dobos Gábor és munkatársai: *Pártok, jelöltek, képviselők*. Budapest: Szabad Kéz Kiadó.
- Ivaldi, Gilles 2015. „Toward the median economic crisis voter? The new leftist agenda of the Front National in France.” *French Politics* 13. 346–369.
- Kiousis, Spiro – McCombs, Max 2004. Agenda-Setting Effects and Attitude Strength: Political Figures during the 1996 Presidential Election. *Communication Research* 31 (1) 36–57.
- Kitschelt, Herbert 1994. *The Transformation of European Social Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Kovarek Dániel – Farkas Attila 2016. *A Jobbik mérséklődése az egyéni képviselő-jelöltek vizsgálatának tükrében*. Tudományos Diákköri Dolgozat. Budapest: Corvinus Egyetem, Politikatudományi Intézet.
- Lynch, Philip – Whitaker, Richard – Loomes, Gemma 2011. The UK Independence Party: Understanding a Niche Party's Strategy, Candidates and Supporters. *Parliamentary Affairs* 65 (4) 733.
- Molnár Csaba 2014. Valóban mérséklődött-e a Jobbik? TDK-dolgozat. Budapest: Corvinus Egyetem Politikatudományi Intézet.
- Papp Zsófia 2016. Inkumbens-hátrány (Helyi kötődés és a személynek szóló szavazat Magyarországon). *Politikatudományi Szemle* XXV (2) 31–56.
- Pritchett, Michelle – Spoon, Jae-Jae 2012. Is Moderation the Best Strategy? Policy Moderation and Coalition Membership in Western Europe. In *Paper presented at the Annual Meeting of the Midwest Political Science Association*. Chicago, IL, April 12–15 2012. <http://sites.lsa.umich.edu/polisci-cpw/wp-content/uploads/sites/223/2015/01/pritchettspooncpw.pdf> <http://sites.lsa.umich.edu/polisci-cpw/wp-content/uploads/sites/223/2015/01/pritchettspooncpw.pdf>. Letöltés ideje: 2016. 05. 29.
- Rohrschneider, Robert – Whitefield, Stephen 2009. Understanding Cleavages in Party Systems: Issue Position and Issue Salience in 13 Post-Communist Democracies. *Comparative Political Studies* 42 (2) 280–313.

- Róna Dániel 2014. *Jobbik-jelenség. A Jobbik Magyarországért Mozgalom népszerűségének okai*. Doktori disszertáció. Budapest: Corvinus Egyetem Politikatudományi Intézet.
- Somer-Topcu, Zynep 2009. Timely Decisions: The Effects of Past National Elections on Party Policy Change. *Journal of Politics* 71 (1) 238–248.
- Spanje, Joost van – Brug, Wouter van der 2007. The Party as Pariah: The Exclusion of Anti-Immigration Parties and its Effect on their Ideological Positions. *West European Politics* 30 (5) 1022–1040.
- Tavits, Margit 2007. „Principle versus Pragmatism: Policy Shifts and Political Competition.” *American Journal of Political Science* 51 (1) 151–65.

III. RÉSZ

Részvétel és mozgósítás

Róbert Péter – Szabó Andrea

„Magad, uram, mert szolgád alig van!” A politikai részvétel tendenciái Magyarországon

BEVEZETŐ

Tanulmányunkban arra teszünk kísérletet, hogy a European Social Survey (ESS) nemzetközi összehasonlító társadalomtudományi alap kutatás adatain keresztül bemutassuk a magyar társadalom politikai részvételének tendenciáit. A tanulmány közvetlen előzménye a 2011-ben megjelent *Részvétel, képviselet, politikai változás* című tanulmánykötet, amelyben három tanulmány (Kern–Szabó 2011, Bálint–Bozsonyi 2011 és Kmetty–Tóth 2011) is vizsgálta a politikai részvétel különböző szintjeit. A tanulmányok a 2010-es választásokig bezáróan írták le, hogy milyen jellegzetességek mentén ragadható meg a magyar választópolgárok nem kizárólag választásokkal összefüggő magatartása.

A 2010-es országgyűlési választásokon a Fidesz–KDNP által elért kétharmados győzelem, majd a 2014-es hasonló eredmény alapvetően új politikai helyzetet teremtett Magyarországon, amely bizonyíthatóan hatott a politikai alrendszer külső környezetére éppúgy, mint annak működésére (Körösenyi 2015), a politikai aktorok egymás közötti viszonyára éppúgy, mint az intézményrendszerre vagy a választók magatartására (Szabó 2015). Tanulmányunkban azt vizsgáljuk, hogy ebben a megváltozott környezetben vajon a társadalom politikai aktivitása is megváltozik-e, azaz a politikai rendszer változásainak következményei közvetve vagy közvetlenül megjelennek-e a különféle részvételi formákban. Ezen belül a politikai részvétel kevésbé formális típusait elemezzük. A European Social Survey 2002-es indulásától fogva hullámról hullámra hét részvételi formában való involválódást vizsgál, ami lehetővé teszi, hogy folyamatában, tendenciájában lássuk a 15 éven felüli magyar lakosság politikai aktivitásának, illetve passzivitásának alakulását. A tanulmány címének megfelelően azonban kiemelten foglalkozunk a 2010 utáni időszakokkal, a második és harmadik Orbán-kormány idejében felvett adatfájl-ok eredményeivel. Ennek során elsősorban a résztvevők, valamint a részvétel típusainak összehasonlításakor, időben hosszabb távra visszanyúló módon, megkülönböztetjük a baloldali és a jobboldali kormányok periódusait. Két-két „tisztá” adatfelvételi hullám is azonosítható az MSZP–SZDSZ-, illetve a Fidesz–KDNP-kormányok

vonatkozásában, így módon lehetővé válik a baloldali és jobboldali időszakok összehasonlítása is. Jeleznünk kell, hogy a baloldal és jobboldal tartalmát, jelentését nem vizsgáljuk. Abból az egyébként vitatható feltételezésből indulunk ki, hogy az állampolgárok között létezik egyfajta konvenció arról, hogy melyik kormány milyen ideológiai karakterű (az MSZP inkább baloldali, a Fidesz inkább jobboldali).

A politikai részvétel három szintjét különböztetjük meg az egyéni bevonódás, az alkalmazott eszközök és a módszerek alapján: intézményesült (hagyományos) részvétel; a közvetlen részvétel, valamint az online részvétel (Kern–Szabó 2011; Szabó–Oross 2012; Oross–Szabó 2014). Intézményesült részvétel alatt értjük azokat a formákat, amelyek közvetve vagy közvetlenül a politikai alrendszer egyes aktoraihoz (pártok, politikusok) köthetők, de nem választások. A közvetlen típusok erőteljesebb személyi bevonódást, adott esetben nagyobb egyéni kockázatot jelentenek, és Nyugat-Európában leginkább a civil/társadalmi mozgalmak által kedvelt formák (tüntetések, bojkott). Az ESS a három közül leginkább a középsőre, az egyéni involválódás szempontjából legerőteljesebb formára koncentrál, de az intézményesült repertoár is megtalálható a kérdőívben. Még ha röviden is, de vizsgáljuk a választási részvételt is.

Tanulmányunk két alapelméletre építve próbálja bemutatni, illetve részben összehasonlítani a 2010 utáni politikai részvétel tendenciáit. Egyrészt felhasználjuk az ún. politikaikeretfeltétel-rendszer (political opportunity structure, POS) elméletet (Eisinger 1973; Garner–Zald 1987), amely a politikai rendszerek nyitottságától és zártságától teszi függővé a részvétel jellegét. Ezen elmélet szerint a különböző politikai rendszerek eltérő feltétel- és keretrendszert hoznak létre a politikai cselekvéshez, ráadásul a feltételek dinamikusan változó jellegűt mutatnak. Minél nyitottabb egy rendszer, annál nagyobb a tere a politikai részvételnek,¹ míg a zárt formális és informális mechanizmusokat működtető rendszerek csökkentik a részvétel lehetőségeit. A pártok, a szakszervezetek és a társadalmi mozgalmak ezeket a politikaikeretfeltétel-rendszereket eltérően használják ki, és ennek megfelelő stratégiát alakítanak ki. Ezen elmélet alapján tehát a részvételt strukturális és szituációfüggő tényezők egyaránt befolyásolják.

Másrészt, kisebb mértékben, de építünk azon elméletre is, amelyet szokás Jürgen Habermastól eredeztetni (Habermas 1981, 1993), és lényege, hogy az 1968 után létrejövő, alapvetően újbaldali és zöld ideológiát valló társadalmi mozgalmak a politikai részvétel (elméletében a tiltakozások) fő aktorai, amelyek a rendszer gyarmatosító szándékaival szemben az életvilág érdekeit képviselik.

A fentiek alapján azt feltételezzük, hogy a politikai rendszer a baloldali kormányok vizsgált éveiben *elősegíti, vagy legalábbis nem akadályozza a politikai részvételt,*

¹ Az elmélet eredendően a társadalmi mozgalmak létrejöttének és fennmaradásának lehetőségeit vizsgálja.

ezen belül is leginkább a jobboldali, azaz ellenzéki beállítódású szavazók aktivitását. Erre az időszakra tehát virulens politikai részvétel prognosztizálható. A jobboldali kormányok erős állama (Körösenyi 2015) a politikai kihívók követeléseivel szemben elzárkózó, *ami a politikai részvétel ellen bathat*. Várható, hogy a kormány politikájával szemben az erősen elkötelezett, baloldali/liberális, ellenzéki beállítódásúak fogják dominálni a részvételt, miután a Habermas által várt életvilág-ellenállások, a civil társadalom relatív gyengesége miatt csak átmeneti fellángolásokat mutathatnak (Arató–Mikecz 2015). A baloldali kormányok időszakát tehát inkább a relatív aktivitás, míg a jobboldaliakét inkább a passzív attitűd fogja dominálni.

A tanulmány első részében tisztázzuk a kérdés elméleti hátterét, meghatározzuk a vizsgált fogalmakat, majd bemutatjuk a vizsgált adatbázisokat, változókat. Az elemzési részben leíró statisztikai adatok alapján jelezzük a második és a harmadik Orbán-kormány időszakában lezajló közvetlen aktivitások alpmegoszlásait, tendenciáit, majd összehasonlítjuk a baloldali és a jobboldali kormányok időszakának részvételi mintázatait.

A RÉSZVÉTEL ELMÉLETI HÁTTERE

A 20. század utolsó harmadában a társadalmi konfliktusok a modernizáció következtében átalakultak, a tradicionális konfliktusok mentén kialakult törésvonalak szerepe csökkent Nyugat-Európában és az Egyesült Államokban. Ennek következményeként az 1970-es évek közepétől a társadalmi mozgalmak kutatásában előtérbe került a politikai alrendszerben végbement kölcsönhatások, így a politikai alrendszer intézményei és a társadalmi mozgalmak kapcsolatának vizsgálata. Peter Eisinger alkalmazta először a politikaikeretfeltétel-rendszer (political opportunity structure, POS) fogalmát (Eisinger 1973). Ezek az elméletek azt vizsgálják, hogy a társadalmi mozgalmak, végső soron azok legfőbb eszközei, a tiltakozások számára a politikai alrendszer milyen keretet, lehetőséget biztosít, és ebben a keretfeltétel-rendszerben milyen politikai részvétel jön létre. Roberta Garner és Mayer M. Zald (1987) úgy véli, hogy az állam erősen befolyásolhatja (liberálistól totalitáriusig), hogy a társadalmi mozgalmak és a tiltakozások hogyan fejlődnek egy országban. A pártoknak szükségük van a különböző mozgalmakra, leginkább azért, hogy szélesítsék társadalmi beágyazottságukat. Szabó Máté szerint a pártok hatalma a „szavazati hatalom”, amely a választásokon elnyert szavazatok számában, arányában és végső soron a mandátumokban mérhető, míg a társadalmi mozgalmak hatalmi eszköze a „mobilizációs hatalom”, vagyis az, hogy politikai céljaik elérése érdekében hogyan tudják rábírní szimpatizánsaikat nyilvános politikai akcióra, tiltakozásra (Szabó 2001, 55). Elsősorban a mozgalmi

pártok – a Fidesz 2002-ben vagy a Jobbik 2010 előtt (Szabó 2007; Mikecz 2012) – képesek akár a szavazati hatalom, akár a szakszervezetekre jellemző „alkudozási hatalom”, akár a mobilizációs hatalom eszközrendszerével élni. Ráadásul a pártok azok, amelyek a politikaikeretfeltétel-rendszereket létrehozzák, módosítják, adaptálják. Ezért a pártoknak – minden esetleges ezzel ellentétes közhiedelemmel szemben – a 21. században is kiemelt jelentősége van az állampolgárok mobilizációjában. (A politikaikeretfeltétel-rendszerről részletesen lásd: Szabó M. 2001 és 2007; Mikecz 2012).

Tarrow (1989) nyomán összességében a politikai keretfeltételek négy eleme rögzült.² Az első a politikai törésvonalak rendszere, amely a politikai konfliktusokon túl kifejezi a szociális és kulturális ellentéteket is. A következő elemet a politikai alrendszer intézményei képezik, amelyek a formálisan szabályozott kormányzati politikákon kívül az informális eljárásoknak is helyt adnak. A formális és informális gyakorlatok állítják elő a harmadik keretfeltételt, a domináns politikai stratégiákat, amelyek a politikai törésvonalakra épülnek. A negyedik a politikai rendszeren belüli hatalmi viszonyokat írja le, a szövetségi struktúra elnevezés alatt. Ugyanakkor ez a legingatagabb komponens, míg az előbbi három elem relatíve stabil.

Kriesi, Koopmans, Duyvendak és Giugni (1995) négy nyugat-európai országban, Németországban, Franciaországban, Svájcban és Hollandiában vizsgálta a tiltakozási potenciál lehetőségeit. E négy ország társadalmi, gazdasági fejlettsége közel hasonló, viszont politikaikeretfeltétel-rendszereik (POS) meglehetősen eltérőek, így alkalmasak annak kimutatására, hogy az egyes politikai kontextusok hogyan hatnak a részvételi potenciálra. Úgy találják, hogy a pártok és a politikai intézményrendszer által létrehozott domináns politikai stratégiák képezik a politikaikeretfeltétel-rendszer legfontosabb elemeit. Ezek lehetnek kizárók, elnyomók, amelyek konfrontációhoz vezetnek, vagy pedig integrálók, ami a konfrontáció kerülésében, együttműködésben nyilvánulnak meg. Az egyes országokban ezen stratégiák korábbi társadalmi, kulturális és gazdasági konfliktusokon keresztül alakultak ki. Franciaország erős államhatalma kizáró politikai stratégiával párosul, azaz az állam a számára nem megfelelő követeléseket kizárja, ezért itt

² Érdemes jelezni, hogy az egyes társadalomkutatók eltérő álláspontot képviselnek a tekintetben, hogy milyen jellegű rendszerekben nagyobb a lehetőség a politikai aktivitásra. Charles Tilly (1984) úgy véli, hogy a tiltakozások akkor erőteljesebbek, ha a politikaikeretfeltétel-rendszer nagyon nyitott, illetve ha erősen zárt. A részvétel akkor esik leginkább vissza, ha e két körülmény csak kismértékben van jelen. Tillytől eltérően Peter Eisinger arra a következtetésre jut, hogy a nyitottság és a zártság kombinációja teremt kedvező környezetet a tiltakozások számára, így például a politikai elit megosztottsága esetében. A szélsőségesen zárt, elnyomó vagy teljesen nyitott rendszerek ellehetetlenítik a tiltakozásokat. Az első esetben a represszió, illetve a szankció eltántorítja a potens résztvevőket, míg a teljes befogadást biztosító politikai rendszerben értelmét veszti a politikai tiltakozás (Van Dyke 2003).

lesznek legkevésbé mérsékeltek a tiltakozások, itt terjedtek el a legradikálisabb, helyenként erőszakos, nem konvencionális részvételi formák. A másik póluson Svájc helyezkedik el, ahol a központi hatalom gyengesége és a politikai elit által követett politikai stratégia együttesen biztosítja a legmagasabb részvételi potenciált, ugyanakkor itt jellemzőek a legmérsékeltebb cselekvéstípusok. A köztes esetek közül Németországnál formális integrációt állapítanak meg, hozzátevé, hogy az államhatalom elzárkózó jellege, valamint a pártok és a hagyományos érdekképviseletek relatíve erős befolyása Franciaország pozíciója felé billenti el. A mérsékelt erő, befogadó holland állam a svájcihoz hasonló lehetőséget nyújt a tiltakozások számára, azaz Hollandia esetében informális integrációról beszélhetünk.

Álláspontunk szerint feltételezhető, hogy Magyarországon eltérő lesz a baloldali és a jobboldali kormányok időszakában a politikai részvétel karaktere. Tanulmányunk nem elemzi részletesen a két időszak kormányzatai által kialakított politikaikeretfeltétel-rendszereket, elfogadjuk a politikatudományi szakirodalom ez irányú álláspontját. Ezek szerint a Medgyessy- és a Gyurcsány-kormány állama egyrészt gyengébb, viszont integrálobb jellegű a politikai követelések és kihívások iránt, mint a második és harmadik Orbán-kormány (Körösényi 2015; Körösényi–Hajdú–Ondré 2015; Gyulai 2015; Pesti–Farkas–Franczel 2015). Az Orbán-kormányok inkább hasonlítanak a Kriesi, Koopmans, Duyvendak és Giugni által leírt francia mintára, míg a baloldali kormányok esetében inkább a holland minta vélelmezhető.³

Jürgen Habermas a késő kapitalista állam legitimációs válsága kapcsán fejti ki a társadalmi mozgalmakkal (zöldek, pacifisták, nők, stb.) kapcsolatos elméletét (Habermas 1981, 1993). Úgy véli, hogy politikai tiltakozások célja kettős: egyrészt az, hogy felhívja a figyelmet az életvilág rendszer általi gyarmatosításának következményeire, másrészt a nyilvánosság elé tárja, hogy az államigazgatás döntési és tervezési folyamata az állampolgárok bevonása nélkül zajlik. A társadalmi mozgalmak a tiltakozásaik révén olyan reflexiós mechanizmust indítanak be, amelyek feltárják a rendszer túlterjeszkedésének lehetséges okait. A társadalmi mozgalmak, többek között tiltakozásaik révén, olyan mértékűre sűrűsödhetnek, hogy az állam és a gazdaság vezérlő mechanizmusaival szemben is meg tudják önmagukat jeleníteni. Habermas úgy véli, hogy az újbaloldali, liberális és zöld gyökerű megmozdulások szervezői és résztvevői között bizonyos társadalmi csoportok privilegizált helyzetbe kerülnek. A hagyományos osztályalapú rétegek, így a munkások, illetve az agrár-

³ Mint minden modell adaptációja, ez sem teljesen tökéletes. Példának okáért 2006 őszén, tehát baloldali kormányok időszakában voltak a legerőszakosabb utcai demonstrációk Magyarországon, és az is igaz, hogy a francia modell egyik fontos eleme, a viszonylag gyakori erőszak sem igazolható maradéktalanul magyar viszonylatban. Ugyanakkor ne felejtjük, hogy 2010 óta is törént jó néhány rendőri beavatkozás a tiltakozások alkalmával, sőt erőszakba torkolló eseményekre is sor került (pl. 2014 őszén a Fidesz-székház elleni attack).

riumban dolgozók helyett úgy véli, hogy az életvilág látványos, helyenként harsány akcióit – elsősorban – a nagyvárosok közép- és/vagy felső középosztálybeli lakosai, ezen belül is kiemelten a fiatalok dominálják.⁴

Álláspontunk szerint Habermas fenti nézetei kevésbé érhetőek tetten a magyar politikai részvétel mintázatainak vizsgálatakor. A társadalmi mozgalmak relatív gyengesége, az életvilág ellenállásának töredezettsége, valamint a vizsgált kormányok eltérő beavatkozási politikája folytán az állammal szembeni kihívások is eltérő jellegűek a két időszakban (Kern–Szabó 2011; Kmetty–Tóth 2011; Szabó 2007; Arató–Mikecz 2015). Ezek a politikai-keretfeltételek azt eredményezhetik, hogy a baloldali kormányok időszakában a bal-jobb ideológiai mezőben kevésbé elkötelezett, pártoktól független, valamint az erősen pártelkötelezett – értelem-szerűen – jobboldali beállítódású polgárok részvétele is tetten érhető, míg a Fidesz-korszakban a részvétel, már ha egyáltalán megjelenik, az elkötelezett, párt-hű, ideológiailag vezérelt baloldali szavazókra fog szűkülni. Úgy véljük továbbá, hogy a korábbi, e témában készült kutatások alapján a nagyvárosi, elsősorban fiatal generációk kitüntetett szerepe az élményvezérelt utcai demonstrációkban nem egyértelmű, sőt azt vélelmezzük, hogy a 15–29 éves korcsoportra még az idő-sebbekhez képest is passzívabb magatartás lesz jellemző, különösen a jobboldali kormányok időszakában (Szabó–Kern 2011; Oross 2013; Székely 2014).

A fentebb ismertetett elméletek a politikai részvétel konvencionális vagy nem konvencionális, de választásoktól független típusaival foglalkoznak. Véleményünk szerint azonban az országgyűlési választásokon való aktivitás is vizsgálendő, így ezt a részvételi formát – a szakirodalmi megkülönböztetésnek megfelelően – el-különítve vizsgáljuk (Angelusz–Tardos 1997, 2003, 2006; Tardos 2011).

ADATOK, VÁLTOZÓK

Az elemzéshez a European Social Survey (ESS)-felvétel magyar adatait használ-juk. Ezek az adatok a 2002 és 2015 közötti időszakban kétéves gyakorisággal állnak rendelkezésre, ami a közel másfél évtized alatt összesen hét adatfelvételt jelent. Az adatgyűjtés minden esetben személyes lekérdezéssel zajlott; a terepmun-ka során számítógépet is használtak az adatok pontos és azonnali rögzítéséhez (CAPI módszer). Minden adatfelvétel országos véletlen mintán történt, amely a 15 éven felüli népességet reprezentálta (felső életkori határ nélkül). A megkérde-zettek száma hozzávetőlegesen 2000 fő az egyes felvételekben. Az ESS által elő-írt válaszadási arány 70%; a mintavétel ennek megfelelően nagyobb elemszámot tartalmazott, amely az adatgyűjtés során értelemszerűen (kiesett címek, válasz-

⁴ A politikai részvétel tipizálásáról lásd Mikecz–Böcskei tanulmányát jelen kötetben.

I. táblázat. ESS-adatfelvételek és azok hazai kormányzati kontextusa

Hullám	Adatfelvétel időszaka	Kormány jellege
hullám	2002. ősz	választási év: jobboldali többségből baloldali többség
hullám	2005. tavasz	baloldali kormány
hullám	2006. ősz	választási év: baloldali többség marad
hullám	2009. tavasz	baloldali kormány (válsága)
hullám	2010. ősz	választási év: baloldali többségből jobboldali kéthar-mados többség
hullám	2012. ősz	jobboldali kormány
hullám	2015. tavasz	jobboldali kormány

megtagadás) csökkent le a 2000 fő körüli válaszadóra. A válaszadók demográfiai jellemzőit tekintve ez a csökkenés nyilván nem egyenletes, ezért az elemzés előtt a minta reprezentativitását súlyozással biztosítottuk, amely az aktuális, időben legközelebbi népszámlálási adatok alapján a nem, a korcsoport, az iskolázottság és a lakóhely településtípusa figyelembevételével történt.⁵

A tanulmányban az ESS hét hullámát csak kiindulásképpen használjuk fel. Ezt követően azonban relevánsabb az időbeli különbségek, trendek olyan vizsgálata, amikor figyelembe vesszük, hogy az egyes időpontokban milyen politikai és kormányzati környezetben valósult meg a lakossági politikai részvétel. Egy ilyen nézőpontból tekintve az ESS hét hullámát az I. táblázatban jellemezzük.

A táblázatból az látszik, hogy ha Magyarországon el akarunk különíteni egy baloldali és egy jobboldali kormányzati periódust, akkor egyfelől az ESS 2–3., másfelől pedig a 6–7. hullámát kell kiemelnünk, mint olyan időszakokat, amelyek összehasonlításra érdemesek. Ebben az esetben az összehasonlított időtartamok nagyjából megegyeznek (s ezzel az elemzett esetszámok is hasonlóan alakulnak a két időszakban), valamint mindkét vizsgált periódusban két kormányzati ciklust elemzünk. (Minderre visszatérünk még a kutatási kérdések megfogalmazásánál.) Ebből adódóan nem vizsgáljuk az ESS I. és 5. hullámát, ezek választási évek, mi több, kormányváltási évek, tehát nem „tiszta” időszakok. Kihagyjuk még a 4. hullá-mot is, amikor a baloldali kormányzás már válságba került, az ide tartozó években az MSZP–SZDSZ-koalíció felbomlásával egypárti (kisebbségi) kormány alakult, majd a második Gyurcsány-kormány helyére Bajnai szakértői kormánya lépett.

Elemzésünk függő változója a politikai részvétel, amelyre vonatkozóan az ESS kérdései alapján alakítottunk ki egy tipológiát, figyelembe véve a politikai részvé-tel tipizálására vonatkozó szakirodalmat és korábbi kutatási gyakorlatot (lásd az

⁵ Az ESS mintavételi és adatfelvételi elveiről és gyakorlatáról bővebben lásd a kutatás honlapját: europeansocialsurvey.org

előző részt). Ennek megfelelően alapvetően intézményesült és közvetlen részvételi formákat különböztettünk meg. Emellett természetesen az országgyűlési választásokon való részvételt és pártpreferenciákat is figyelembe vettük, az előzőektől elkülönítve.

Intézményesült részvételi formák:

- ...kapcsolatba lépett politikussal, kormányzati vagy önkormányzati képviselővel?
- ...tevékenykedett politikai pártban vagy más politikai szervezetben?
- ...részvett más szervezet vagy egyesület munkájában?
- ...viselt, vagy kihelyezett választási kampány-jelvényeket/jelképeket?

Közvetlen részvételi formák:

- ...tiltakozó levelet, nyilatkozatot írt alá?
- ...részvett törvényes, nyilvános felvonuláson?
- ...szándékosan nem vásárolt, bojkottált bizonyos termékeket?

Mint látható lesz, a magyarországi politikai részvételi gyakoriságok nem teszik lehetővé az egyes formák konkrét elemzését, a tipizálás ennél durvább lehet csak, s alapvetően négy kategóriát fogunk elkülöníteni:

- részvétel csak intézményesült formában;
- részvétel csak közvetlen módon;
- mind intézményesült, mind közvetlen részvétel;
- nem vesz részt semmilyen formában.

A részvétel különbségeit elsősorban olyan időbeli összehasonlításban vizsgáljuk, ahol a baloldali és a jobboldali kormányzati időszakok különülnek el egymástól, tehát egy ilyen kétértékű változó lesz az első számú független változónk. Egy másik független változó a baloldali vagy jobboldali pártokhoz való kötődés, illetve politikai beállítódás. Az ESS ennek mérését három változóval teszi lehetővé.

Adva van először az országgyűlési választásokon való részvétel és az ottani pártválasztás. Az erre vonatkozó információk persze sajnálatosan nem teljesek, mivel a) egyes válaszadók állításuk szerint nem mentek el szavazni, ilyen értelemben tehát nincs pártválasztásuk; b) más válaszadók nem adnak választ a konkrét pártpreferencia kérdésre. Egy további sajátossága ennek a mérésnek, hogy a kérdés retrospektív, a legutóbbi parlamenti választásokon való részvételre vonatkozik, s ebből adódnak ismert megbízhatósági problémák: a lakossági válaszok és a részvételi statisztikák adatai nem egyeznek meg. Elemzésünkben kitérünk arra, hogy milyen különbségek adódnak ebből.

További probléma az ESS esetében, hogy a konkrét adatfelvételek közül vannak olyanok, amelyek közelebb esnek időben a tényleges választásokhoz, mások

viszont távolabb vannak. Elméletben az ESS-felvételek minden páros év őszén történnek, ez Magyarországon a 2002-es, 2006-os és a 2010-es felvételek esetében nagyjából fél éves időbeli különbséget jelent a (tavaszi) országgyűlési választásokhoz képest. Más hullámok esetében az adatfelvétel időben távolabb van a választásoktól, különösen az olyan esetekben, amikor az adatfelvétel Magyarországon őszi helyett csak a következő év tavaszán valósult meg. Emiatt nem érvényes a „fél éves” szabály a 2014-es parlamenti választások és az ESS 7. hulláma esetében, amelynek adatfelvétele egy évvel a választások után, 2015 tavaszán történt. E részletek fontosak a választási részvételi adatokban megmutatkozó hullámlások szempontjából.

Másodszor, az ESS tartalmaz egy kérdést arra vonatkozóan, hogy valaki melyik pártot érzi közel magához. Ezzel tulajdonképpen a pártos kötődést mérjük. A nemválaszolásból adódó adathiány itt is felmerül.

További sajátosság, hogy azok esetében, akiknél voltak érvényes válaszaink a pártpreferenciáról, illetve a pártos kötődésről, ezeket az adatokat két kategóriába vontuk össze: valaki jobboldali vagy baloldali pártra szavazott. Az előbbi csoportba kerültek a Fidesz–KDNP, a Jobbik, az FKGP, az MDF és a MIÉP szavazói; az utóbbiba az MSZP, az SZDSZ, a Munkáspárt, a DK és az Együtt szimpatizánsai. Az egyértelműen be nem sorolható pártokat (LMP, Centrum) választó eseteket viszont kihagytuk ebből az elemzésből.

Végül az ESS-adatok egy II fokú skálán mérik a válaszolók baloldali (0) és jobboldali (10) politikai beállítódását is. Az ilyen skálák használatáról kiterjedt viták folynak, mind módszertani (a skála terjedelme), mind tartalmi (mit mér a bal- és jobboldaliság, különösen Magyarországon) vonatkozásban. Mivel a mérés alkalmassága egy „kifinomult” differenciálásra vitatható lehet, úgy döntöttünk, hogy inkább három egyértelmű kategóriával dolgozunk, ahol a baloldal a skála 0–4, a jobboldal a skála 6–10, a centrum pedig a skála 5-ös értékei lettek.

Az elemzés figyelembe veszi a válaszolók társadalmi-demográfiai jellemzőit is. Ennek megfelelően vizsgáljuk a részvételi különbségeket nemek, korcsoportok (15–29, 30–50, 51–65, 65 feletti),⁶ iskolai végzettség (alapfok, szakmunkás, érettségi, felsőfok), lakóhely (falu, város, agglomeráció, nagyváros), jövedelmi helyzet (mennyire jön ki a jövedelméből: nagyon nehezen, nehezen, kijön, jól kijön), illetve a vallásosság mértéke szerint.

Elemzésünkben először az általános, másfél évtizedes tendenciákat rögzítjük, majd a kutatási kérdéseknek megfelelően a két időszak összehasonlítására törekszünk.

⁶ Tekintettel arra, hogy leíró táblázatokat mutatunk be, a korcsoportok az átlagoknál jobban tükrözik a különbségeket.

ELEMZÉS

A politikai részvétel időbeli változása

A European Social Survey hét hulláma már elegendő időintervallum ahhoz, hogy a magyar társadalomra jellemző alapvető politikai részvételi jellegzetességeket rögzítsük. Mindenféle – fentebb ismertetett – módszertani aggályok ellenére az I. ábra plasztikusan jelzi az intézményesült és a közvetlen részvétel közötti különbségeket.⁷

Az intézményesült – tehát közvetve vagy közvetlenül a politikai aktorokhoz kötődő – formák dominálják a részvételt, ráadásul, mintha lenne valamilyen periodicitása ennek a repertoártípusnak. Az ESS1 (2002), az ESS3 (2006), az ESS5 (2010) és kisebb részben az ESS7 (2015) eltérő mintázatot, kiugrásokat mutat a megelőző felvételekhez képest. Ezek az adatfelvételi évek, az ESS7 kivételével, mindig egybeesnek egy választás évével: az ESS1 a 2002-es, az ESS3 a 2006-os, az ESS5 a 2010-es országgyűlési és önkormányzati választásokkal. Vélelmezhető, hogy ezekben az években a relatíve megélenkülő intézményesült részvételnek van köze a politikai élet általános felporzódulásához, a társadalom politikai érdeklődésének emelkedéséhez, amely szinte automatikusan megnöveli a politikai aktorokkal kapcsolatos interakciókat.⁸ Ezt támasztja alá az ESS minden hullámában tesztelt politikai érdeklődési szint változása is. Bár a változások igen alacsonyak, de azért látható a 2. táblázatból, hogy azokban az adatfelvételi években, amelyekben választásokat tartanak, mindig magasabb a politikai érdeklődés átlaga, mint a nem választási években.⁹ Az I. ábra arra is utal, hogy az intézményesült részvétel aránya mintha csökkent volna 2002 és 2015 között. A legalacsonyabb kalkulált értéket az ESS 6. hullámában, azaz 2012-ben mutatta, a legmagasabbat viszont a kezdő pontban, 2002-ben.

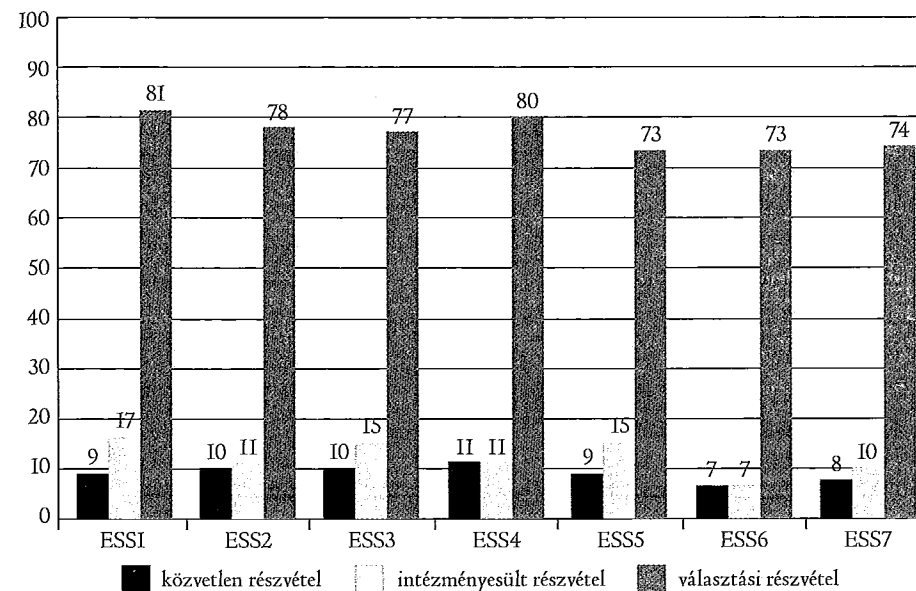
A közvetlen részvétel viszonylag egyenletesen alakul a vizsgált 2002–2015-ös időszakban: 7 és 11% között mozog a résztvevők aránya, a terjedelem tehát mindössze 4 százalékpont. Legmagasabb az ESS 4. hullámában, azaz 2009 tavaszán (11%), míg a legalacsonyabb 2012 őszén, a hatodik adatfelvétel idején (7%). Egyetlen olyan év sincs, amikor a közvetlen részvétel aránya meghaladná

⁷ Az elemzés első lépésében kétértékű változókat hoztunk létre (van intézményes részvétele, nincs intézményes részvétele, illetve van közvetlen részvétele, nincs közvetlen részvétele). Az ábrában az intézményes és a közvetlen részvétel arányát (azaz csak a dichotóm változó egyes értékét) közöljük.

⁸ Az adatokból kitűnik, hogy az utolsó, 7. hullám nem teljesen követi a leírt tendenciákat. Az ESS ezen hulláma, ahogy ezt korábban jeleztük, „elcsúszott” egy fél évet, az adatfelvételre így nem 2014 őszén, hanem 2015 tavaszán került sor. Ez a „csúszás” okozhatja a kissé alacsonyabb intézményes részvételi arányt.

⁹ Nem tartozik közvetlenül elemzésünk tárgyához, de azért arra érdemes utalni, hogy a politikai érdeklődés egyébként csökkenő irányt mutat 2002 és 2015 között.

I. ábra. A politikai részvétel különböző formáinak alakulása, az ESS hullámai alapján (a kérésre választ adók százalékában)



Közvetlen részvétel: $F = 3,53$, $\text{sig} = 0,002$; $\text{Eta}^2 = 0,002$.

Intézményesült részvétel: $F = 18,053$, $\text{sig} = 0,000$; $\text{Eta}^2 = 0,009$.

2. táblázat. A politikai érdeklődés szintjének változása, 2002–2015 (1–4 fokú skála átlaga, ahol 1 = egyáltalán nem érdeklő, 4 = nagyon érdeklő)

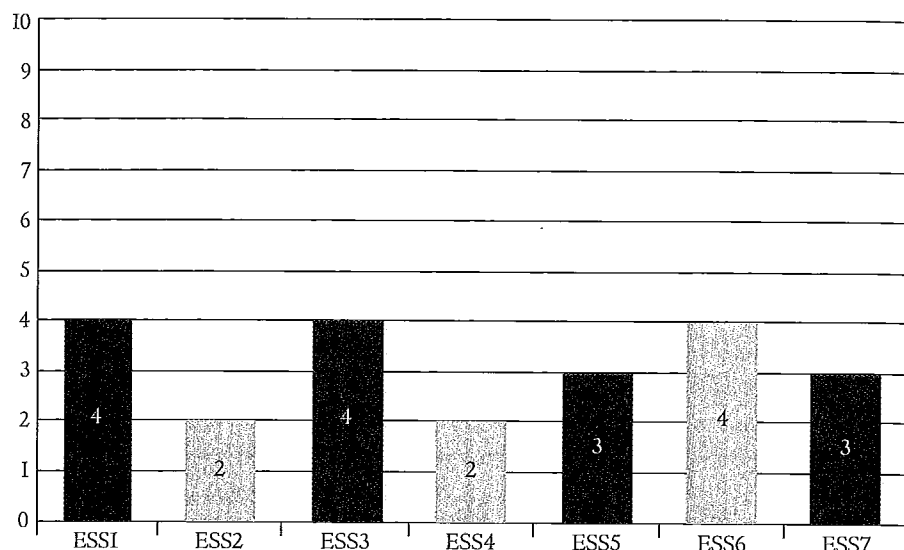
ESS hullám	Átlag	Változás az előző hullámhoz képest	Esetszám	Szórás
ESS1 – 2002	2,370	–	1681	0,862
ESS2 – 2005	2,263	–0,107	1498	0,931
ESS3 – 2006	2,287	+0,024	1512	0,924
ESS4 – 2009	2,201	–0,086	1543	0,916
ESS5 – 2010	2,213	+0,012	1560	0,901
ESS6 – 2012	1,945	–0,268	2003	0,859
ESS7 – 2015	1,964	+0,019	1696	0,864
minden hullám	2,167	–	11492	0,905

Jelmagyarázat: szürke színnel jelezve a választások évét.

$F = 58,437$, $\text{sig} = 0,000$; $\text{Eta}^2 = 0,030$

az intézményesültét, viszont a 4. és a 6. hullámban a két típus egyaránt 11–12%, illetve 7–7%-ot ért el. Mindez azt jelenti, hogy a közvetlen részvételi formák és a politikai élet parlamenti választásokkal tagolt ciklikussága között, legalábbis első

2. ábra. A demonstrációk alakulása 2002 és 2015 között, az ESS hullámai alapján (%)



Sötét színnel jelölve a választási években készült adatfelvételeket.

$F = 4,478$, $\text{sig} = 0,000$; $\text{Eta}^2 = 0,002$.

látásra, nincs kapcsolat. Ezek az adatok – első megközelítésben – inkább alátámasztani látszanak azt a feltételezésünket, hogy a politikaikeretfeltétel-rendszer változásai a jobboldali kormányok időszakában inkább a részvétel ellen hatnak.

A közvetlen részvételi formákból egyet, a nyilvános, törvényes demonstrációkat kiemeltünk. A korábbi alfejezetben rögzített elméletek kitüntetett szerepet tulajdonítanak a demonstrációknak (tüntetéseknek, felvonulásoknak),¹⁰ amelyek az érdekartikuláció egyik leglátványosabb, komoly egyéni bevonódást igénylő, a társadalom és a média figyelmét mindinkább megragadni kívánó, ún. konvencionális, meggyőző jellegű közvetlen formái közé tartoznak (Szabó 2010). A 2. ábra azt mutatja, hogy hullámról hullámra mennyien jelezték, hogy részt vettek a megelőző 12 hónapban valamilyen nyilvános demonstráción. Az adatokból csak igen nagy jóindulattal következtethetünk a tüntetések ciklikusságára. Talán az első négy adatfelvételi hullám időszakára elmondható, hogy mintha a választási években magasabb lenne a demonstrációkon való részvétel, mint a ciklusközi felvételek időszakában, de 2010-et követően ez a tendencia nemigen érhető tetten. Ráadásul olyan alacsony értékekről beszélhetünk (2–4%), ahol a statisztikai hibahatárok önmagukban is problémássá tehetik az adatok értékelését (annyi azért látszik, hogy a demonstrációk aránya 2010-ben, 2012-ben és 2015-ben lényegesen

¹⁰ Habermas egyenesen az életvilág rendszer elleni lázadásának egyik kulcsaként fogja fel a tüntetést.

nem változott, így érdemi csökkenésről biztos, hogy nem beszélhetünk). Talán, a legpontosabb azt állítani, hogy a 15 éven felüli népesség körében a törvényes, nyilvános demonstráción való részvétel olyan csekély mértékű, hogy a hullámonkénti vizsgálatot csak nagyon korlátozottan teszi lehetővé.

Ahogy az adatok és változók alfejezetben jeleztük, az elemzések elkészítéséhez négy kategóriába soroltuk a kérdezetteket: intézményesült résztvevő, közvetlen résztvevő, mindkét formában aktív és nem vett részt politikai aktivitásban. Az alábbi táblázat a négy kategória alakulását mutatja a hét felvételi hullám, azaz 2002 és 2015 vonatkozásában. Az adatok alapján a magyar társadalom nem választásokhoz kötődő politikai részvételének talán legfontosabb jellegzetessége a passzivitás. ESS-hullámtól függetlenül a válaszadók mintegy 80%-ának nem regisztrálható a politikai aktivitása. A 15 éven felüliek 3–5%-a vonódik be a vizsgált intézményesült és a közvetlen részvételi formákba egyaránt.

A négykategóriás megoszlások az intézményesült részvételi formák vonatkozásában mutatják a fentebb már jelzett, választásokhoz kötődő ciklusosságot, és 2010-ig, az ESS 5. hullámaig a többes részvétel vonatkozásában is látható a választások évében némileg kiugró részvétel. Érdekes módon a közvetlen formák – szintén 2010-ig – ebben a felosztásban viszont épp azokban az években voltak némiképp magasabbak, amelyekben nem tartottak országgyűlési és önkormányzati választásokat. Az ESS 6. és 7. hulláma viszont a többi adatfelvételekhez képest mindenképpen eltérő jellegű mintázatot mutat, hiszen a passzívák aránya érdemben növekszik meg, és ezzel párhuzamosan az aktivitási formák, legyenek azok intézményesültek vagy közvetlenek, a hét hullámra vetített átlagnál kisebb értéket mutatnak.

A 3. ábrában a baloldali (Medgyessy- és Gyurcsány-kormányok), valamint a második és a harmadik Orbán-kormány időszakában készült adatfelvétel eredményei láthatók. Úgy tűnik, hogy a baloldali kormányok vizsgált éveiben valamivel magasabb volt a nem választásokhoz kötődő politikai részvétel, mint a jobboldali kormányok

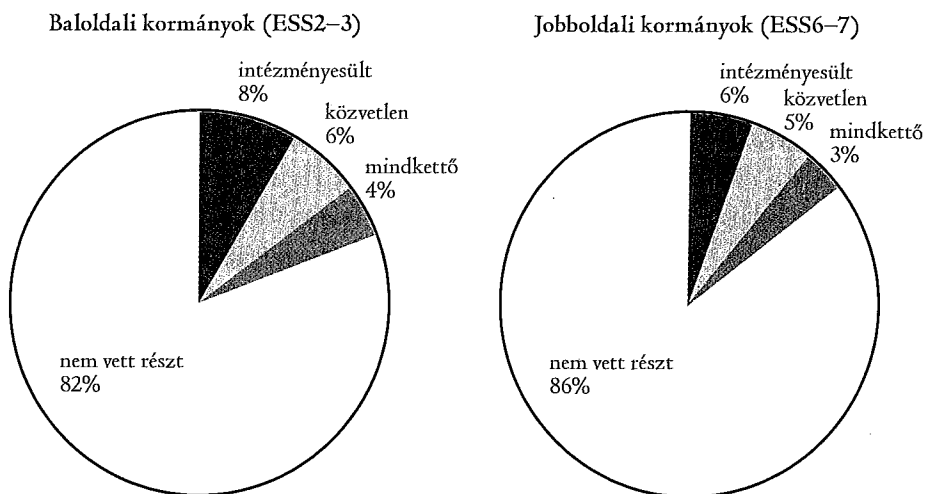
3. táblázat. A politikai részvétel típusainak alakulása 2002 és 2015 között, az ESS hullámai alapján (%)

	ESS1	ESS2	ESS3	ESS4	ESS5	ESS6	ESS7	Hét hullám átlaga
intézményesült	12	8	9	8	10	5	8	8,57
közvetlen	4	7	5	8	4	5	5	5,43
mindkettő	5	3	5	3	5	3	3	3,86
nem vett részt	79	82	81	81	81	88	85	82,43

Sötét színezéssel jelölve a választási években készült adatfelvételeket.

Félkövérrel jelölve a hét hullám átlagát meghaladó értékeket.

3. ábra. A részvétel típusainak alakulása a baloldali és a jobboldali kormányok vizsgált periódusaiban (%)



$\chi^2 = 31,847$, $\text{sig} = 0,000$; Cramer's $V = ,069$

nyok vizsgált éveiben. A különbség azonban nem érdemi. A baloldali kormányok alatt felvett két összevont ESS-hullámban a kérdezettek 82, az Orbán-kormányok alatt felvett két összevont ESS-hullámban a kérdezettek 86%-a volt passzív, azaz nem aktivizálódott a felsorolt 7 részvételi forma egyikében sem. A 4%-nyi különbség az intézményesült, a közvetlen és a mindkét típusban aktívak között oszlik meg oly módon, hogy az intézményesült formák aránya kissé jobban csökkent, mint az utóbbi két kategóriáé. Első ránézésre tehát semmiképp se állíthatnánk, hogy a politikai részvétel tekintetében alapvető fordulat következett volna a baloldali kormányok és a jobboldali kormányok időszakában. A társadalom alapvetően mindkét periódusban passzívan viselkedett, igaz, a második és harmadik Orbán-kormány két évében ez a passzivitás mintha még jelentősebbé vált volna.

Ahogy azt fentebb jeleztük, az országgyűlési választásokhoz kötődő, retrospektív részvételt a politikai aktivitás más típusaitól különállóan kezeljük. A 4. táblázat eredményei jelzik, hogy érdemi, nagyságrendi (helyenként 12 százalékpontnyi) különbség mutatható ki a valós országgyűlési választási részvétel és az ESS egyes hullámaiban mért visszaemlékezések között. A választási években a torzítás mértéke jelentősebb, köztes években mindig alacsonyabb. Éppen ezért a választásokon való aktivitást érdemes még a korábbiakhoz képest is óvatosabban kezelni, és legfeljebb a tendenciákra felhívni a figyelmet.

Az előző országgyűlési választásokon való részvétel az első, 2002-es hullámhoz képest 2015-re (83%-ról 71%-ra) jelentősen csökkent. A legalacsonyabb az ESS 6. hullámában, azaz 2012 őszén volt, a legmagasabb pedig az első adatfelvétel idején, 2002-ben.

4. táblázat. Országgyűlési részvételi arány az első fordulóban (2002–2014) és a retrospektív emlékezet az ESS egyes hullámaiban (18 éven felüli teljes népesség, %)

	Adatfelvétel időpontja	Valós eredmény az országgyűlési választáson	ESS retrospektív választási részvétel	Különbség a valós és a retrospektív részvétel között
ESS1	2002. ősz – választási év	70,53	83	+12,47
ESS2	2005. tavasz		78	+7,47
ESS3	2006. ősz – választási év	67,83	77	+9,17
ESS4	2009. tavasz		76	+8,17
ESS5	2010. ősz – választási év	64,38	72	+7,62
ESS6	2012 ősz		69	+4,62
ESS7	2015. tavasz – egy évvel a választást követő év	61,73	71	+9,27
átlagos részvételi arány (2002–2014)	–	66,74	75,14	+8,40
szóródás	–	±3,35	±4,81	

Az országgyűlési választások első fordulója eredményének forrása: www.valasztas.hu.

Ha most a baloldali és a jobboldali kormányok korábban jelzett időszakait hasonlítjuk össze, akkor az ESS 2–3. hullámához képest az ESS 6–7. hullámában kétségtelenül alacsonyabb azok aránya, akik úgy emlékeznek, hogy részt vettek az előző parlamenti választáson. Ha a teljes populációra¹¹ vetítjük, akkor a különbség a két időszak között 7 százalékpont, ami már érdeminek nevezhető. A 4. táblázat jelzi, hogy a változás egyébként összhangban áll a valós aktivitásban bekövetkező mozgások irányával.

¹¹ Érdekes módszertani kérdés, hogy mi ebben az esetben a teljes populáció. Az országgyűlési választásokon a 18 éven felüliek vehetnek részt, a mintába a 15 évet betöltött személyek kerülnek. Ha csak a 18 éven felüliekre válogatjuk le a mintát, akkor ez az adatsor – legalábbis életkori tekintetben – nem lesz teljes mértékben összehasonlítható a politikai aktivitás más típusaival, amelyek esetében nem beszélhetünk életkori megkötésről.

Ha a politikai részvétel intézményesült, közvetlen és választási jellegű formái közötti gyakoriságok alapján valamiféle hierarchiát kellene felállítanunk, akkor időintervallumtól függetlenül azt állíthatjuk, hogy a részvételt a politikai aktorokhoz, ezen belül is leginkább a pártokhoz valamilyen módon kötődő aktivitások dominálják. A politikai részvétel – kis túlzással – a társadalom többsége számára a választásokon való megjelenéssel azonos, amit legfeljebb kiegészít, cizellál az intézményesültnek nevezett, ahogy jeleztük, szintén inkább pártos jellegű – forma. A baloldali kormányok időszakában az aktivitás minden tekintetben magasabb volt, mint a jobboldali kormányok vizsgált periódusaiban, és ezzel párhuzamosan a politikai apály, a passzivitás is magasabb a második Orbán-kormány időszakai-ban, mint a 2000-es évek közepén.

A politikai részvétel demográfiai jellegzetességei

A fő időbeli tendenciák áttekintése után a baloldali és a jobboldali kormányzás időszakát hasonlítjuk össze a válaszolók demográfiai jellemzőit is figyelembe véve. Nem foglalkozunk a nemek szerinti különbségekkel, mivel ezek nem bizonyultak statisztikailag szignifikánsnak. Jellegzetesek viszont az életkori különbségek. Egyfelől látható, hogy a részvétel mértéke a „pólusokon”, vagyis a legfiatalabbak (15–29 között) és a legidősebbek (65 év felett) esetében a legalacsonyabb. Másfelől az látszik, hogy 2010 után, a jobboldali kormányzás időszakában a részvétel alacsonyabb mértékű, a politikai részvétel semmilyen formáját sem mutatók aránya minden korcsoportban emelkedett. Az adatok alapján az intézményesült részvétel esetében a legerősebb a csökkenés, kiemelten a 30–50 közötti és a 65 feletti korcsoportokban.

A választási részvétel esetében a fentiekől eltérő mintázat regisztrálható. A baloldali kormányok alatt az 51 éven felüliek, és még inkább a 65 éven felüliek körében a legmagasabb a részvétel (meghaladja a 80%-ot), míg a 30–50 évesek háromnegyede emlékszik úgy, hogy részt vett az előző választáson. Értelemszerűen a 15–29 évesek esetében a választási aktivitás érdemben alacsonyabb, de ez jórészt annak köszönhető, hogy a korosztályba tartozók mintegy negyztizedének még nem volt választójoga. A jobboldali kormányok időszakában lecsökken a legidősebbek aktivitása 70%-ra, és az 51–65 évesek körében sem éri el a 80%-ot. Bár az alsó korcsoport esetében a mintanagyság meglehetősen szűk, de az adatok arra utalnak, hogy a fiatalok körében mintha növekedett volna a részvétel az Orbán-kormány két összevont évében.

Az iskolai végzettség és a politikai részvétel összefüggése adatainkban is megmutatkozik. A magasan képzettek (diplomások) esetében a részvétel relatíve a leg-

5. táblázat. A részvétel alakulása az életkori csoportokban a baloldali és a jobboldali kormányok időszakában (%)

	15–29 éves	30–50 éves	51–65 éves	65 év feletti	Összesen
Baloldali kormányok					
intézményesült	4	11	9	9	8
közvetlen	6	6	5	5	6
mindkettő	2	6	4	3	4
nem vett részt	87	77	82	84	82
választott*	19	74	81	82	75
Jobboldali kormányok					
intézményesült	2	6	8	5	6
közvetlen	4	6	5	3	5
mindkettő	2	4	3	1	3
nem vett részt	92	84	84	90	87
választott*	41	72	79	70	68

Baloldali kormányok: $\chi^2 = 43,586^b$, $\text{sig} = 0,000$; Cramer's $V = ,070$; jobboldali kormányok: $\chi^2 = 52,608^c$, $\text{sig} = 0,000$; Cramer's $V = ,069$

* az előző választáson részt vett, a teljes népesség százalékában

6. táblázat. A részvétel alakulása iskolai végzettség szerint a baloldali és a jobboldali kormányok időszakában (%)

	Alapfok	Szakmunkás	Érettségi	Diploma	Összesen
Baloldali kormányok					
intézményesült	5	7	9	10	8
közvetlen	3	2	7	9	6
mindkettő	0	2	4	9	4
nem vett részt	92	89	81	72	82
választott*	56	60	77	92	75
Jobboldali kormányok					
intézményesült	4	4	5	11	6
közvetlen	1,5	1	5	9	5
mindkettő	0	1	3	6	3
nem vett részt	95	94	87	74	87
választott*	48	52	71	83	68

Baloldali kormányok: $\chi^2 = 89,342^b$, $\text{sig} = 0,000$; Cramer's $V = ,100$; jobboldali kormányok: $\chi^2 = 134,446^c$, $\text{sig} = 0,000$; Cramer's $V = ,111$

* az előző választáson részt vett, a teljes népesség százalékában

gyakoribb, de a válaszolók háromnegyede ebben a csoportban is a részt nem vevők kategóriájában szerepel. A részvétel az iskolázatlanok (csak alapfokú végzettséggel rendelkezők) között a legalacsonyabb. A két időszak összevetésekor legkevésbé a diplomások esetében látható a csökkenő tendencia, leginkább pedig a szakmunkásvégzettséggel, illetve érettségivel rendelkezők lettek kevésbé aktívak a jobboldali kormányzati időszakban 2010 után a korábbi, baloldali kormányzati időhöz képest. Náluk az intézményesült részvétel csökkenése erősebb, mint a közvetlen részvételé. Az iskolázatlanok esetében talán azért nem csökken a részvétel lényegesen, mivel eleve egy igen alacsony szintről lehet csak beszélni.

A választási aktivitás alaptendenciái nem sokban különböznek a politikai részvétel fenti formáitól. A diplomások a választások legstabilabb résztvevői, míg az alapfokú végzettségűek a legkevésbé aktívak ezen a téren is. A baloldali kormányok időszakához képest a jobboldali kormányok periódusában ugyanakkor minden végzettségi csoportban tapasztalható a részvétel csökkenése, de nem azonos mértékben. Érdekes módon a magasan képzettek körében a legnagyobb, míg az érettségizettek vonatkozásában a legkisebb a csökkenés.

Szignifikáns kapcsolatot találtunk a politikai részvétel típusa és a lakóhely között is. Egyfelől itt is ismert összefüggések látszanak; a részvétel összességében alacsonyabb a kisebb településeken, falvakban, kisvárosokban, és magasabb a nagyvárosokban. Másfelől a kisebb településeken az intézményesült részvételi forma a jellemzőbb, a direkt részvétel pedig a nagyobb településeken élők körében gyakoribb. Ez az összefüggés mind a baloldali, mind a jobboldali kormányzati időszakban fennáll, miközben a két időszak között a politikai részvétel első sorban a kisebb településeken, főleg a falvakban élők körében csökkent, és majd a felére olvadt azok aránya, akik a részvétel tradicionális formáit gyakorolták. (A direkt politikai részvétel a községekben eleve csekély mértékű; ez nem csökkent.) A részvétel hasonló jellegű átalakulása a jobboldali kormányzati időszakra a nagyvárosokban is bekövetkezett; még kevésbé jellemző az intézményesült részvételi forma, mint a baloldali kormányzás alatt, nem csökkent viszont a direkt részvétel előfordulása.

A választási részvétel vonatkozásában kisebb a településtípus és az aktivitás közötti kapcsolat. A baloldali kormányok időszakában kisebb a különbség a nagyvárosok és kisebb települések lakóinak részvételében. Egyenletesen magas, 75% körüli azok aránya, akik úgy emlékeznek, hogy részt vettek a megelőző választáson. A második és a harmadik Orbán-kormány ciklusában jóval nagyobbak a települési különbségek. Ennek oka, hogy a kistelepüléseken közel 10 százalékponttal csökkent a résztvevők aránya, míg a többi kategóriában kisebbek a mozgások.

A háztartások jövedelmi helyzetét tekintve a politikai részvétel növekszik a család anyagi helyzetének javulásával. Talán itt érdemes utalnunk arra, hogy a különféle társadalmi-demográfiai jellemzők nem függetlenek egymástól. Az is-

kolázottabbak inkább állítják, hogy jobban kijönnek a jövedelmükből, a nagyon nehezen élők végzettsége sokszor alacsonyabb, az alacsony iskolai végzettség pedig inkább a kisebb településeken, falvakban élőkre jellemző. Másfelől viszont a családok anyagi különbségeinek szerepe nem olyan erős az időbeli változások esetében; az összefüggés legalábbis kevésbé tűnik lineárisnak. Mint láttuk, a két kormányzati periódus között a politikai részvétel csökkenése nagyobb mértékben érintette a tradicionális, mint a direkt részvételt. Ez a helyzet viszont egyaránt fennáll azok esetében is, akik nagyon nehezen jönnek ki a jövedelmükből, de azoknál is, akik állításuk szerint kényelmesen megélik. Éppenséggel tehát a politikai részvétel 2010 után, a jobboldali kormányzati időszakra azoknál csökkent a legkevésbé, akik nem élnek sem nagyon rosszul, sem nagyon jól. A kedvezőbb anyagi helyzet a direkt politikai részvétel esetében játszik inkább szerepet; a jövedelmükből kényelmesen megélik esetében időben még növekedett is azok aránya, akik csak direkt módon vesznek részt. (De mielőtt továbbgondolnánk, miről lehet itt szó, azt kell tudni, hogy az ilyen jó anyagi helyzetű és egyben fokozódó mértékben direkt módon politizáló válaszadók száma a mintában nem éri el a 20-20 főt az egyes kormányzati periódusokban.)

A vallásosság és a politikai részvétel összefüggése statisztikailag szignifikáns: a részt nem vevők sokkal alacsonyabbra helyezik magukat a 0–10 fokú vallásosságskálán (4 fok alatt), mint azok, akik valamilyen módon aktívak politikailag. A vallásosság mértéke relatíve kicsit alacsonyabb azok körében, akik csak direkt módon politizálnak. Nagyon érdekes viszont a vallásosság és a politikai részvétel módja közti összefüggés változása a két vizsgált időszak esetében. Egyfelől azt látjuk, hogy a jobboldali kormányzati időszakban a tradicionális politikai aktivitás magasabb vallásossággal párosul (átlag = 4,88), mint a baloldali kormányzati időszakban (átlag = 4,09). Ez talán más háttérváltozókhoz képest jobban jelzi, hogy a két különböző kormányzati időszakban nemcsak „mennyeségileg” változik (csökken) a részvétel, hanem másféle polgárok élnek az intézményesült politikai részvétel eszközével. Éppen ellentétes eredmény adódik viszont a csak közvetlen módon politizálók esetében. Ők a baloldali kormányzati időszakban vallásosabb emberek voltak (átlag = 5,05), a jobboldali kormányzati időszakban viszont sokkal kevésbé azok (átlag = 3,38). A hazai kontextusban a vallásosságot lényeges politikai indikátornak gondoljuk, hasonlóan a baloldali-jobboldali beállítódáshoz, amely láthatóan szintén összefügg azzal, hogy valaki mikor milyen kormányzati ciklusban aktívabb, és azzal is, hogy milyen módon vesz részt.

A választási aktivitás vonatkozásában úgy tűnik, hogy a vallásosabbak inkább hajlamosak úgy emlékezni, hogy részt vettek az előző választáson, de az összefüggés korántsem olyan markáns, mint más politikai aktivitási formák esetében. A 0–10 fokú vallásosságskálán a négyes átlag felett vannak a résztvevők (4,14), és ennél alacsonyabb a valamilyen oknál fogva otthon maradók átlaga (3,68). Ösz-

7. táblázat. A részvétel alakulása a vallásosság szintje alapján a baloldali és a jobboldali kormányok időszakában (0–10-ig terjedő skála átlagai)

Hullámok	Részvétel típusa	Átlag	Szórás
baloldali hullámok ESS2–3	intézményesült	4,09	3,055
	közvetlen	5,05	3,094
	mindkettő	5,31	3,242
	nem vett részt	4,03	3,063
	választott*	4,34	3,094
jobboldali hullámok ESS6–7	intézményesült	4,88	2,932
	közvetlen	3,38	2,985
	mindkettő	3,68	3,014
	nem vett részt	3,84	2,942
	választott*	3,97	2,947
összesen	intézményesült	4,46	3,021
	közvetlen	4,21	3,149
	mindkettő	4,57	3,238
	nem vett részt	3,92	2,997
	választott*	4,14	3,020

F próba: 13,333; Sig: 0,000; Eta²: 0,045

* az előző választáson részt vett, a teljes népesség százalékában

szességében azonban az látszik, hogy a baloldali kormányok idején a résztvevők valamivel inkább vallásosak voltak, mint a jobboldali kormányok időszakában (4,34 vs. 3,97).

A politikai részvétel változásáról alkotott képet végül a baloldali-jobboldali tengelyen való elhelyezkedés mentén vizsgáltuk meg. Az adatok alapján elmondható, hogy a baloldali kormányzás időszakában valóban a magukat jobboldalinak vallók voltak politikailag aktívabbak. Esetükben „csak” háromnegyedük nem vett részt semmilyen módon a politikában; ez az arány 80% felett van a baloldaliak és a magukat középre helyezők körében. A jobboldali kormányzás idejére pedig a jobboldaliak (és a centrumban lévők) körében nőtt meg a politikában részt nem vevők aránya, vagyis náluk csökkent a politikai részvétel; miközben ez az arány lényegében azonos maradt 2010 után is a baloldaliak körében. Utóbbiaknál egy további időbeli változás, hogy az intézményesült részvételi forma kicsit csökkent, a közvetlen részvételi forma pedig kicsit erősödött az utóbbi évekre.

A választásokon részt vevők ideológiai karaktere némileg eltérő a politikai aktivitás más formáitól. A baloldali kormányok időszakában az önmagukat baloldalinak és jobboldalinak vallók egyaránt markánsan vannak jelen, a második

8. táblázat. A részvétel alakulása bal–jobb ideológiai tengelyen való elhelyezkedés szerint a baloldali és a jobboldali kormányok időszakában (%)

Részvétel típusa	Baloldali	Centrum	Jobboldali	Összesen
	Baloldali kormányok			
intézményesült	11	8	8	9
közvetlen	5	5	9	6
mindkettő	4	2	8	5
nem vett részt	81	84	75	80
választott*	85	69	83	79
	Jobboldali kormányok			
intézményesült	7	5	7	6
közvetlen	7	2	7	5
mindkettő	4	2	4	3
nem vett részt	82	91	82	85
választott*	77	59	84	73

Chi² = 51,017, sig = 0,000; Cramer's V = ,102; jobboldali kormányok: Chi² = 71,122, sig = 0,000;

Cramer's V = ,103

* az előző választáson részt vett, a teljes népesség százalékában

és a harmadik Orbán-kormányok időszakára viszont a jobboldali beállítódásúak részvételi dominanciája látszik az adatokból. Ugyanakkor a baloldalhoz képest is jobban csökkent a centumszavazók részvétele, mintegy 10 százalékponttal.

Pártkötődés és részvétel

Elemzésünk harmadik lépésében a politikai részvétel trendjének vizsgálatát bővítjük tovább. Fentebb láttuk, hogy a részvétel intézményesült és közvetlen formája, valamint a parlamenti választásokon való részvétel esetében a válaszolók ideológiai karaktere mentén eltérő különbségek adódnak. Ezt vizsgáljuk tovább olyan módon, hogy bemutatjuk a politikai részvétel tipológiája és a pártos kötődésből adódó pártpreferenciák kapcsolatát.

A parlamenti választásokon való részvétellel kapcsolatban már megállapítottuk, hogy a 2010 utáni időszakban (az ESS 5–6–7. hullámaiban) a részvétel a minta érvényes válaszai alapján alacsonyabbnak mutatkozott, mint azt megelőzően, a 2002–2008 közötti időszakban (az ESS 1–2–3–4. hullámaiban). Ebben a részben viszont már nem egyszerűen a választási részvétel tényével foglalkozunk, hanem azzal, hogy valaki baloldali vagy jobboldali pártválasztásról nyilatkozott – amennyiben állítása szerint részt vett a választásokon, és azt is megmondta,

melyik pártra szavazott.¹² Mint szó volt róla, a válaszadóknak volt egy csoportja, amelyik – bár állítása szerint szavazott – nem mondta meg, hogy kire adta a voksát. Ez a csoport a teljes minta 14%-át tette ki, s ők értelemszerűen szintén kimaradtak ebből az elemzésből. A tanulmány jelen kereteit meghaladná, ha részletesen vizsgálnánk ezt a csoportot, amely a hét ESS-hullámban együttesen kb. másfél ezer megkérdezettet jelent. Itt csak azt jegyezzük meg, trendelemzésről lévén szó, hogy a pártpreferenciáját eltitkolók aránya az ESS I. és 2. hullámában szignifikánsan alacsonyabb volt; az ESS utolsó két felvételében (6. és 7. hullám) viszont szignifikánsan magasabb. Konkrétan, a 2012. őszi és a 2015. tavaszi, vagyis a jobboldali kormányzati periódusban a kérdezettek 16, illetve 17%-a nem mondta meg, melyik pártra szavazott a legutóbbi – tehát a lekérdezés kontextusában a Fidesz–KDNP győzelmét hozó – 2010. és 2014. évi választásokon.

A parlamenti választási preferencián túlmenően a pártos kötődésre vonatkozó választ használjuk még ebben a részben, ahol szintén csak a baloldali és a jobboldali kötődésre fókuszálunk. Az időbeli különbség tekintetében pedig megint a baloldali kormányzás és a jobboldali kormányzás két időszakát vetjük össze. Gyakorlatilag tehát azt vizsgáljuk, hogy a politikai részvétel intézményesült, illetve közvetlen formája hogyan alakul, változik ebben a két kormányzati időszakban a baloldali, illetve a jobboldali pártokkal szimpatizálók körében.¹³

Úgy tűnik, az eredmények összecsengenek; egyrészt nincs lényeges különbség abban, hogy a választásra vagy pártkötődésre vonatkozó kérdés pártpreferencia-mérését használjuk, másrészt a baloldali-jobboldali skálán való elhelyezkedéshez is hasonló kép bontakozik ki. Az adatokból mindenféleképp az látszik, hogy a két elkülönített kormányzati időszak közti időben mutatkozó csökkenés a politikai részvétel terén a jobboldali pártokkal szimpatizálók (bevallásuk szerint rájuk szavazók, magukhoz ilyen pártokat közel érzők) körében jellemző elsősorban. A baloldali pártokkal szimpatizálók esetében a politikai részvétel kismértékben – különösen a közvetlen formáknál¹⁴ – még növekedett is (de a részt nem vevők aránya persze így is, ebben a csoportban is 75% feletti).

¹² A változók ismertetésekor már megadtuk, hogy mely pártok esetében beszélünk baloldali, s mely pártok esetében jobboldali választásról, illetve mely pártokra való szavazást nem vettük figyelembe. Mint láttuk, a választásokon való bevallott részvétel eltér a valós részvétel arányától. Hasonlóképp, torzítást feltételezhetünk abban a válaszban is, hogy ki melyik pártra szavazott. Esetünkben azonban ezeket a válaszokat inkább az adatfelvétel idejére vonatkozó politikai ideológiai beállítódás mérésének tekintjük, semmint a korábbi választási döntés tényleges rekonstrukciójának. Még inkább ez a helyzet, amikor a kérdés a pártos kötődésre vonatkozott, ahol a pártokat ugyanúgy soroltuk be, mint a választásra vonatkozó kérdés esetében.

¹³ A pártra szavazás és az, hogy egy párt mennyire áll közel a kérdezetthez, nagyon nagy mértékben korrelál egymással ($r = 0,865$), ezért a tanulmányban csak a pártválasztás adatait közöljük. A két adatsor között szinte alig van különbség.

¹⁴ Emlékeztetül, az idetartozó repertoártípusok sokkal inkább tiltakozó jellegűek (demonstráció, petíció, bojkott), mint az intézményesült formák.

9. táblázat. A részvétel alakulása a pártra való szavazás alapján a baloldali és a jobboldali kormányok időszakában (%)

Részvétel típusa	Baloldali pártra szavazott	Jobboldali pártra szavazott	Szavazott, de nem tudjuk, kire	Összesen
Baloldali kormányok				
intézményesült	11	8	9	10
közvetlen	4	10	8	7
mindkettő	3	9	3	5
nem vett részt	82	73	80	78
Jobboldali kormányok				
intézményesült	10	7	6	8
közvetlen	8	7	4	6
mindkettő	4	5	1	4
nem vett részt	78	81	89	83

Baloldali kormányok: $\chi^2 = 74,857$, $\text{sig} = 0,000$; Cramer's $V = ,132$; jobboldali kormányok: $\chi^2 = 28,509$, $\text{sig} = 0,000$; Cramer's $V = ,078$

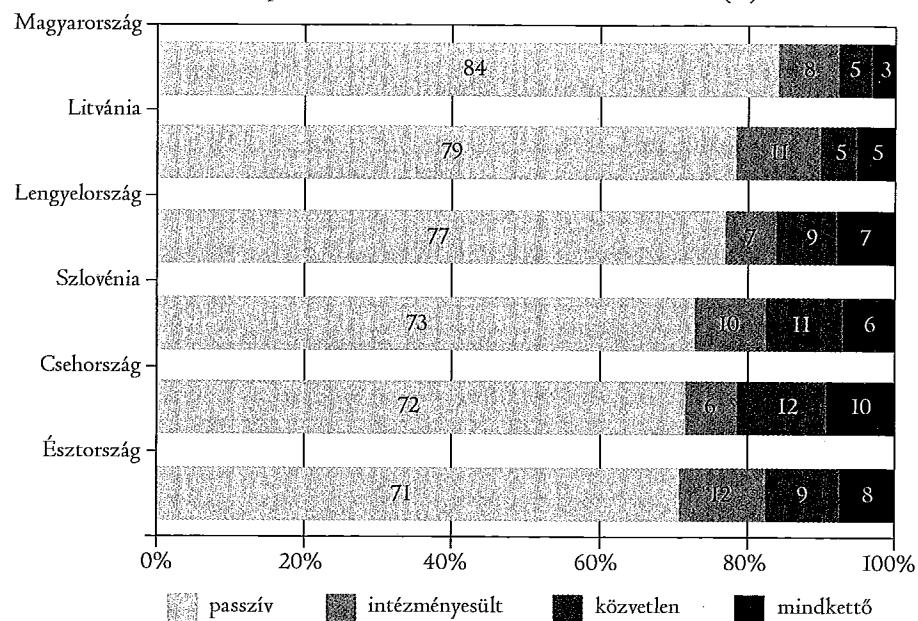
A politikai részvétel mintázatában látszik még egy változás a korábbi és a 2010 utáni időszak között. A szocialista kormányzás idején egyértelműnek mondható egy olyan összefüggés, hogy – azok esetében, ahol részvételről beszélni lehet – a baloldali pártokhoz kötődők inkább az intézményesült, a jobboldali pártokhoz kötődők inkább a közvetlen részvételi formákat gyakorolták. Ez az összefüggés nem áll fenn már a jobboldali kormányzati időszakra, 2010 után tehát a pártos kötődés nem differenciál szignifikánsan abban a tekintetben, hogy valaki milyen módon vesz részt a politikában.

A politikai részvétel nemzetközi kontextusa

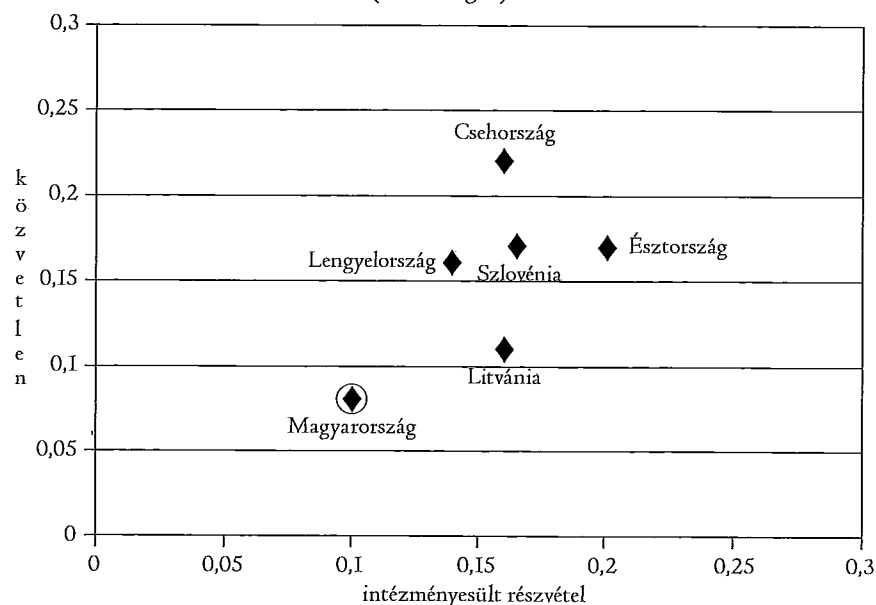
Az elemzés lezárásaként röviden, mintegy kitekintésként jelezzük a magyarországi politikai részvétel nemzetközi kontextusát. Egészen pontosan azt, hogy a fentebb bemutatott tendenciák hol helyezkednek el közép-európai viszonylatban. Azt láttuk, hogy szinte vizsgálati időszaktól függetlenül alacsony a magyar társadalom intézményesült, illetve közvetlen aktivitása, némi túlzással inkább passzivitásról, mint aktivitásról beszélhetünk. Érdemes megvizsgálni, hogy ezek a vonások mennyire magyar, illetve mennyire közép-európai jellegzetességek.

A European Social Survey 2014/2015 folyamán felvett 7. hullámában hat közép-európai ország, Csehország, Észtország, Lengyelország, Litvánia, Magyaror-

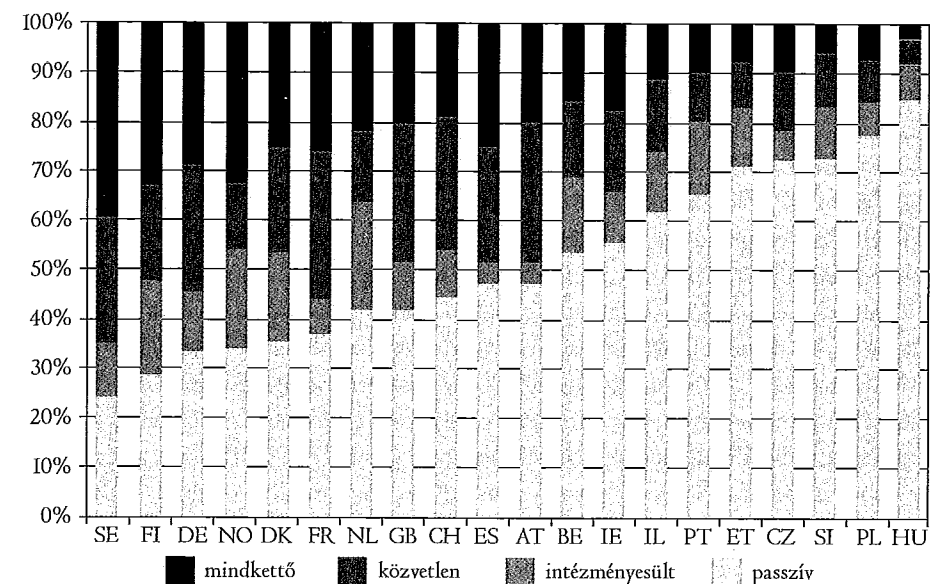
4. ábra. A politikai részvétel mintázata, ESS 2014/2015 (%)



5. ábra. Intézményesült és közvetlen részvétel megoszlása, ESS 2014/2015 (0–1, átlagok)



6. ábra. A politikai részvétel mintázata az európai országokban, ESS 2014/2015 (%)



szág és Szlovénia 15 éven felüli lakosságának részvételi mintázata vizsgálható. A 4. ábrában látható, hogy a hat ország a passzív–aktív tengelyen hol helyezkedik el (csakúgy, mint fentebb, most is 4 kategóriát elemeztünk: passzív, intézményesült résztvevő, közvetlen résztvevő és mindkét formában részt vevő).

Ahogy azt az adatok mutatják mind a hat országban 70% feletti a passzív állampolgárok aránya, de mégis jelentős különbség van az egyes nemzetek között. Míg a legaktívabbnak tekintett Észtországban a 15 éven felüli lakosság 29%-a involválódik valamilyen politikai részvételi formába, addig – mint azt fentebb láttuk – Magyarországon, ahol a legnagyobb a passzivitás, ez az arány 16%. A grafikon azt is jól szemlélteti, hogy Magyarország minden tekintetben eltérő részvételi mintázattal rendelkezik. A legmagasabb passzivitás mellett itt a legalacsonyabb a többes részvétel és a közvetlen részvétel mértéke is. Az 5. ábrából kiolvasható, hogy a közép-európai országok politikai részvétel tekintetében hasonlítanak egymásra. Egyetlen ország lóg ki, ez éppen Magyarország.

Természetesen az is kérdés, hogy a közép-európai országok részvételi mintázata Európában hogyan alakul. A 6. ábra egészen pontosan mutatja, hogy Közép-Európában a politikai részvétel messze elmarad attól, ami a nyugati országok állampolgárainak esetében látszik. A 20 ország közül épp a közép-európaiak állnak a lista végén, és ami a legfeltűnőbb, hogy az összes ország közül éppen Magyarországon a legalacsonyabb az általunk definiált politikai aktivitás.

ÖSSZEFOGLALÁS

Tanulmányunkban a politikai részvétel alakulását vizsgáltuk a 2010 utáni időszakban. Elemzésünkben a trendjellegű változásokra helyeztük a hangsúlyt, ahol a 2010 utáni jobboldali kormányzati időszakra vonatkozó eredményeket elsősorban egy korábbi baloldali kormányzati időszakra vonatkozó részvételi eredményekhez hasonlítottuk. Előfeltevéseink a politikai részvétel alakulásával kapcsolatban két-féle elméleti megközelítésen alapultak. Egyrészt a politikaikeretfeltétel-rendszer (POS) alapján tételeztünk különbséget a két vizsgált időszak között. Nevezetesen a baloldali kormányzás idején magasabb, a jobboldali kormányzás idején pedig alacsonyabb részvételre lehet számítani. Emellett azt is feltételeztük, hogy a politikai részvételt fokozza az ellenzéki „állapot”; vagyis a baloldali kormányzási időszakban, amely amúgy is kedvez a politikai részvételnek, aktívabbak lesznek a jobboldali beállítottságú, kötődésű emberek, miközben 2010 után, a részvételt kevésbé támogató jobboldali kormányzási időszakban inkább a baloldali kötődésű emberek lesznek aktívak. A politikai részvétel különféle formái és módjai közti különbség esetében pedig arra a Habermashoz köthető elméletre építettünk, hogy napjaink társadalmában a közvetlen részvételi formák, különösen a tiltakozásokon, demonstrációkon való részvétel esetében kellene, lehetne jelentős szerepre számítani. A korábbi kutatásokból persze tudtuk, hogy a választási részvétel kivételével nem számíthatunk Magyarországon magas politikai aktivitásra, tehát az időbeli változásokat, a politikai-társadalmi csoportokra vonatkozó minden feltételezést eleve a válaszolók egy kisebbsége esetében tudjuk megvizsgálni.

A kutatáshoz az általunk felhasznált European Social Survey adatai valóban a politikai részvétel csökkenését mutatják a 2010 után évekre, bár mind a részvétel formáját, mind a potenciális résztvevők politikai beállítódását tekintve különböző mértékben. Az eredmények így foglalhatók össze.

Igazoltnak tekinthető az a feltételezés, hogy a jobboldali kormányzás a részvétel ellen hat, csökkenti a politikai aktivitást, igaz, a részvétel mértékében bekövetkező változások nem drámaiak.

Részben igazoltnak tekinthető az a feltételezés is, hogy az ellenzékiesség kihat a politikai aktivitásra, amennyiben a jobboldali beállítottságú és kötődésű emberek körében jobban csökkent a politikai részvétel mértéke a 2010 utáni időszakban, mint a baloldaliak körében. Ez az intézményesült, illetve közvetlen részvételre vonatkozó eredmény akkor is fennáll, ha egyfelől a baloldali-jobboldali skálán magukat inkább jobboldalinak vallók általában inkább magasabb részvételi hajlandóságot mutatnak, másfelől pedig a választási részvétel esetében éppenséggel nem csökkent a jobboldali aktivitás, szemben a baloldali aktivitással.

Nem értékelhetők ilyen egyértelműen a közvetlen részvételre, ezen belül a tiltakozásokra, demonstrációkra vonatkozó eredmények. Egyfelől Magyarországon

ezek elmaradnak az intézményesült részvételi formától, a demonstrációkon való részvétel mértéke kifejezetten alacsonynak mondható. Másfelől viszont fontosságukat mégis jelzi, hogy a részvétel általános csökkenő tendenciája a közvetlen formákat kevésbé jellemzi, illetve a parlamenti választásokhoz köthető ciklikusság sem áll fenn az esetükben.

Összességében, úgy véljük, hogy a második és a harmadik Orbán-kormány erős állama és a kihívókkal szembeni elzárkózó magatartása a részvétel általános csökkenését vonta maga után, amely talán az erősen pártos baloldali szavazókat érintette legkevésbé. A civil társadalom (erős) ellenállását a rendszer túlterjeszkedésével szemben elemzésünk semmilyen formában nem igazolta. Ráadásul nemcsak időben mutatható ki az ellenállás elmaradása, de a magyar társadalom politikai aktivitása a közép-európai, de különösen az európai szinten kifejezetten alacsonynak tekinthető 2014–2015 időszakában. Ebben az összehasonlításban talán nem túlzó a magyar társadalomban passzivitásról és nem aktivitásról beszélni.

HIVATKOZOTT IRODALOM

- Angelusz Róbert – Tardos Róbert 1997. A választási részvétel néhány szociológiai-ökológiai összefüggése. In Stumpf István (szerk.): *Két választás között*. Budapest: Századvég, 116–125.
- Angelusz Róbert – Tardos Róbert 2003. A választási részvétel csalóka változékonysága. *Politikatudományi Szemle* XI (1–2). 21–50.
- Angelusz Róbert – Tardos Róbert 2006. Választási részvétel, 2006. In Kolosi Tamás – Tóth István György – Vukovich György (szerk.): *Társadalmi riport 2006*. Budapest: TÁRKI, 390–416.
- Arató Krisztina – Mikecz Dániel 2015. Civil társadalom, szociális partnerek, társadalmi mozgalmak. In: Körösenyi András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest: Osiris – MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet, 307–331.
- Bálint Lajos – Bozsonyi Károly 2011. Választói részvétel és véleménypolarizáció összefüggésének térökonometriai modellezése. In Tardos Róbert – Enyedi Zsolt – Szabó Andrea (szerk.): *Részvétel, képviselet, politikai változás*. Budapest: DKMKA, 57–74.
- Eisinger, Peter 1973. „The Conditions of Protest Behavior in American Cities”. *American Political Science Review* 67.
- Garner, Roberta S. – Zald, Mayer N. 1987. „The Political Economy of Social Movement Sectors”. In Zald, Mayer N. – McCarthy, John D. (eds.): *Social Movements in an Organizational Society*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Gyulai Attila 2015. Az országgyűlés. In Körösenyi András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest: Osiris – MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet, 135–157.
- Habermas, Jürgen 1981. *Theorie der kommunikativen Handelns*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen 1993. *A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása. Vizsgálódások a polgári társadalom egy kategóriájával kapcsolatban*. Budapest: Századvég – Gondolat.
- Habermas, Jürgen 1994. *Válogatott tanulmányok*. Budapest: Atlantisz.
- Habermas, Jürgen 2006. *A posztmodernizmi állapot. Politikai esszék*. Budapest: L'Harmattan.

- Jenkins, J. Craig – Klandermans, Bert 1995. „The Politics of Social Protest”. In uők (eds.): *The Politics of Social Protest*. London: University College London Press.
- Kern Tamás – Szabó Andrea 2011. A politikai közéleti részvétel alakulása Magyarországon, 2006–2010. In Tardos Róbert – Enyedi Zsolt – Szabó Andrea (szerk.): *Részvétel, képviselet, politikai változás*. Budapest: DKMKA, 17–56.
- Kmetty Zoltán – Tóth Gergely 2011. A politikai részvétel három szintje. In Tardos Róbert – Enyedi Zsolt – Szabó Andrea (szerk.): *Részvétel, képviselet, politikai változás*. Budapest: DKMKA, 75–115.
- Körösesnyei András 2015. A magyar demokrácia három szakasza és az Orbán-rezsim. In Körösesnyei András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest: Osiris – MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet, 401–422.
- Körösesnyei András – Hajdú András – Ondré Péter 2015. Politikai vezetők: kormányfői karrier és teljesítmény. In Körösesnyei András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest: Osiris – MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet, 35–57.
- Kriesi, Hanspeter – Koopmans, Ruud – Duyvendak, Jan Willem – Giugni, Marco G. 1995. *New Social Movements in Western Europe*. London: UCL Press, 54.
- McCarthy, John D. – Zald, Mayer N. 1977. „Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory”. *American Journal of Sociology* 82. 1212–1241.
- Mikecz Dániel 2012. Új pártok, változó mozgalmak. In Boda Zsolt – Körösesnyei András (szerk.): *Van irány? Trendek a magyar politikában*. Budapest: MTA PTI – Új Mandátum, 65–82.
- Oross Dániel 2013. Társadalmi közérzet, politikához való viszony. In *Magyar Ifjúság 2012. Tanulmánykötet*. Budapest: Kutatópont, 283–313.
- Oross Dániel – Szabó Andrea 2014. A demokratikus részvétel tendenciái a magyar nappali tagozatos hallgatók körében. In Szabó Andrea (szerk.): *Racionálisan lázadó hallgatók II*. Szeged: Belvedere Meridionale – MTA TK PTI, 77–98.
- Pesti Sándor – Farkas Anikó – Fraczel Richárd 2015. A kormány működési és szervezeti rendje (1990–2014). In Körösesnyei András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest: Osiris – MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet, 109–133.
- Szabó Andrea 2010. Tiltakozzunk! De csak jogszerűen?! A politikai tiltakozások fogalomtípusai és formái. *Jog – Állam – Politika (Jog- és politikatudományi folyóirat)* 2 (3) 101–115.
- Szabó Andrea 2015. A választók. In Körösesnyei András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest: Osiris – MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet, 279–305.
- Szabó Andrea – Kern Tamás 2011. A magyar fiatalok politikai aktivitása. In Bauer Béla – Szabó Andrea (szerk.): *Arctalan (?) nemzedék: Ifjúság 2000–2010*. Budapest: Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet, 37–80.
- Szabó Andrea – Oross Dániel 2012. A demokratikus részvétel tendenciái a magyar egyetemisták és főiskolások körében. In Szabó Andrea (szerk.): *Racionálisan lázadó hallgatók I*. Szeged: Belvedere Meridionale, 65–111.
- Szabó Máté 2001. *Társadalmi mozgalmak és politikai tiltakozás – történeti és összehasonlító perspektívában*. Budapest: Rejtjel.
- Szabó Máté 2007. *A tiltakozások kultúrája Magyarországon. Társadalmi mozgalmak és politikai tiltakozás 2*. Budapest: Rejtjel.
- Székely Levente 2014. Az új csendes generáció. In Nagy Ádám – Székely Levente (szerk.): *Másodkézből – Magyar Ifjúság 2012*. Budapest, ISZT Alapítvány-Kutatópont, 9–29.

- Tardos Róbert 2011. Konszolidált szavazóközönség eróziós tendenciákkal. A 2010-es választások a részvételi aktivitás és szavazói motívumok fényében. In Enyedi Zsolt – Szabó Andrea – Tardos Róbert (szerk.): *Új képlet. A 2010-es választások Magyarországon*. Budapest: DKMKA, 273–373.
- Tarrow, Sidney 1989. *„Democracy and Disorder Protest and Politics in Italy 1965–1975”*. Oxford: Clarendon Press.
- Tilly, Charles 1984. „Social Movements and National Politics”. In Bright, Charles – Harding, Susan (eds.): *State-making and Social Movements: Essays in History and Theory*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Van Dyke, Nella 2003. „Protest Cycles and Party Politics”. In Goldstone, Jack A. (ed.): *States, Parties, and Social Movements*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mikecz Dániel – Böcskei Balázs

Túl az univerzalizáción: az aktivizmus új mintái Magyarországon

BEVEZETŐ

„Egy-egy személy vagy több ember együtt átlépi a hatalom és az alattvalók közötti érintkezés szokásszabályait, ellenszegül a sérelmes parancsnak, jogaira hivatkozik, nyomást gyakorol feljebbvalóira [...] Szeretnénk, ha ezek a tapasztalatok nem vesznének el, s többet tudnának egymásról azok az emberek, akik ilyen történetek szereplői voltak vagy lehetnek. [...] Abban szeretnénk lehetőségeinkhez mérten segíteni, hogy önmagáról tudjon igazabb képet az a halkan morajló embertömeg, amely fölött a két törpe kisebbség – az ellenzék és az ország vezetése – fennhangon perel egymással” (Kis 1981). Ezek a sorok nem a 2010–2016 közötti időszakban születettek, hanem 1981-ben, az induló *Beszélő* – Kis János által írt – szerkesztőségi nyitósorai. Ugyanakkor nem véletlen, hogy lehet olyan olvasója is az idézetnek, aki szerint az a 2010. december 21-én induló, kezdetben csak tiltakozásra és egy témára fókuszáló Facebook-oldalként ismert *Egymillióan a magyar sajtószabadságért* (Milla) alapító nyilatkozatából való. Az olvasó már csak azért is gondolhatja így, mert a később kritikus tömeget is mozgósító, a sajtószabadság tematikáját kiszélesítő tiltakozó csoport olyan általános témákat vetett fel, mint például egy új választójogi törvény, független igazságszolgáltatás, demokratikus jogalkotás, európai integráció további mélyítését támogató politika, illetve intézményi autonómiák követelése. Ezen követelések egy része a Kádár-rendszer demokratikus ellenzékének is a céljai között szerepelt.

Rövid időn belül a Milla új politizálási minta igényével lépett fel, zászlajára tűzve nemcsak az akkori kormány, hanem a rendszerváltást követő összes kormány (köz)politikai hibáinak korrigálását. Az intézményes politika világa – benne a politikai osztály maga – a hatalom és az 1989–1990-et követő „rendszer” megtestesítője volt, míg a Milla egy olyan anti-establishment attitűddel fellépő *catch-all* mozgalomként tűnt fel, amelyet mindenki maga tölthet fel jelentéssel. Konkrét követelések helyett általános célok fogalmazódtak meg a Milla által életre hívott Minimum+ programban (a politikai szervezetek és pártok számára minimumként megfogalmazott elvárások) is, ami nyitottá tette a csatlakozást

mindazok számára, akik a politikától jelentős, „rendszerszintű” változást vártak, de intézményesen abban nem kívántak részt venni.

Petőcz György szerint a Millát sem bizonyos gazdasági csoportérdekek becsatornázása – azaz a civil szerveződés „régi” modellje –, sem a posztmaterialista identitások és életvilágok önkormányzó kiteljesítése és megélése – „új” modell – nem jellemezte. Szerinte a mozgalom egy harmadik típusba sorolható, amelyben sokkal inkább érvényesül a rendszerváltás elveihez való visszatérés. Jellemzője, hogy a politika és a társadalom közötti szakadék felszámolására, azaz a kontrollrendszer és a képviselői demokrácia megerősítésére törekszik (Petőcz 2013, 291–292).

A Milla példája illusztrálja, hogy 2010 után a civil gondolkodás nem a semiből bújtt elő, hanem a rendszerváltást megelőző civiltársadalom-felfogás továbbélésének tekinthetjük. A tanulmány első felében azt a gondolkodást mutatjuk be, melynek jegyében a „politika” a „civil társadalomtól” elkülönülő, önálló és esetről esetre változó homályosságú körvonalakkal bír, de egységes entitásként jelent meg (Miklósi 2000, 47). Miklósi Zoltán szerint ebben a civiltársadalom-felfogásban a „társadalom” és benne az „emberek valódi problémái” máshol keresendők, mint ahol a „politika” zajlik. A követendő magatartás tehát nem a politikai vitákban való részvétel, hanem az, ha az egységesnek tekintett „politikát” kívülről, a „társadalom” felől befolyásoljuk (Miklósi 2000, 47). Ez a civiltársadalom-felfogás – ti. amelyik a „politikával” szemben nyeri el tartalmát – domináns volt a magyarországi civil aktivitások értelmezésekor, önképük meghatározásakor. Ez a 2010 után átalakuló politikai környezetben sem változott (lásd a Milla példáját), tehát egy rendszerváltás előtti gondolkodásmód továbbéléséről beszélhetünk. Ez a szemlélet egyrészt kevésbé reflektál a későbbiekben ismertetendő hazai bírálatokra (Szűcs–Tóth 2005), másrészt nem teszi lehetővé a különbségtételt a különböző civil aktivitások között. Ezért tanulmányunkban az ún. „univerzális civil társadalom” fogalmi keretét meghaladva a politikai cselekvések új mintázatának vizsgálatát javasoljuk: egy „aktivista fordulat” jegyében az aktivizmusok egymástól történő megkülönböztetését.

Az univerzális civiltársadalom-felfogást vallók megtalálják a hasonlóságot az 1989–1990-et megelőző Kádár-rendszer és a 2010 utáni Orbán-rezsim között, amely antipluralizmussal, az állam és társadalom paternalista víziójával és gyakorlatával, továbbá a szubsztantív értelemben vett populizmussal jellemezhető (Körösényi 2015, 416). Egy ilyen analógia elfogadása azonban nem számol sem a különbségekkel, sem a 2010 utáni, a politikai környezetben és intézményrendszerben bekövetkezett jelentősebb változásokkal, illetve az azokra érkező társadalmi reakciók és cselekvések újdonságaival. Emellett olyan további szempontokat hagy figyelmen kívül, mint a digitális technológia és a digitalizálódó aktivizmus, továbbá a politika „esztétizálódásának”, élmény- és fogyasztásorientáltságának

erősödése (Schulze 2000). A politika digitalizálódásának számos előnye mellett (transzparencianövekedés, interaktivitás, kontroll, állampolgári bevonódás stb.) a politikai mobilizálás, részvételi formák új jelenségeit hívta életre. Az új cselekvési minták megjelenése nem független a kortárs, szervezet nélküli kapitalizmus olyan jellemzőitől, mint a kulturális fragmentálódás vagy az új, posztmateriális fogyasztási formák fennállása. Ahogyan az állami, gazdasági, úgy a civil szektor szervezetei is felbomlanak, a szervezettség felbomlása pedig magával hozza a politika és a világ értelmezésének különbözőségét, a kollektív identitások kialakulásának nehézségét, az azon alapuló politikai cselekvés visszaszorulását. Összességében az univerzális civiltársadalom-felfogás nem számol a társadalomértelmezés késő modern fordulatával, az új civil cselekvés jellemző típusaival, mintázataival.

Az utóbbi évek magyarországi tiltakozás- és tüntetéstrendjeit egyre inkább a fentiekre, továbbá a baloldali politikai tér fragmentáltságára történő reflexió jellemzi. A 2010 utáni sokféleség kibontakozásával, az univerzális civiltársadalom-konceptiótól elmozdulva, a civil cselekvés új mintázatainak megkülönböztetésével lehetőség nyílik a civil szereplők és a különböző jellemzőkkel bíró cselekvések, stratégiák és civil cselekvési trendek megkülönböztetésére, a tiltakozások közötti különbségtételek meghozatalára. Az elmúlt években kibontakozó aktivizmustrendekre fókuszálva egyrészt kikerüljük a civilség, a társadalom és a politika fogalmának definiálási nehézségeit, másrészt lehetőségünk nyílik a közéletben vissza-visszatérő diskurzus felülírására a politika és civilek viszonyáról, és megkísérljük a civiltársadalom-fogalom korrekcióját. Célunk továbbá a különböző, 2010 utáni civil cselekvési keretek, részvételi módok, az intézményi hasonlóságok és eltérések bemutatása, illetve a cselekvés kezdeményezettjeinek egymástól való elkülönítése.

Tanulmányunkat a „civil társadalom mint politikai program” fogalmának körüljárásával folytatjuk, amelynek használata a hazai politikatudomány és politikai publicisztika évtizedeken át végighúzóódó értelmezési kerete volt. Mivel a fogalom elmélettörténeti áttekintése nem célunk, így magával a kifejezéssel csak mint a rendszerváltás időszakának kulcsfogalmával foglalkozunk. Az évtizedek során ez leginkább a „társadalmi ellenzékiesség” vagy mint az állam és a politika antitézisének jelentésével ruházódott fel (Miklósi 2000, 46). Ezt követően a fogalom univerzalizmusának felbontásával, alkalmazhatóságának kritikájával folytatjuk, majd jutunk arra a következtetésre, hogy a 2010 utáni civil aktivitásokat sokféleségük folytán célszerű lenne a civil ethosz fogalmától elmozdulva tovább bontani. Ezután beazonosítjuk a kortárs magyarországi civil cselekvési mintákat. Végül, nyomatékositva a cselekvési minták megkülönböztetésének fontosságát, következtetéseket vonunk le a jelenlegi trendekből.

„CIVIL TÁRSADALOM” MINT RENDSZERVÁLTÁS KORI ÖRÖKSÉG

A civil társadalom fogalmának újjászületéséhez jelentős mértékben járult hozzá a kelet-európai államszocializmusokkal szembeni bizalmatlanság. A disszidens Václav Havel 1984-es, programadó írásában a „hatalom névfosztó és elszemélytelenítő folyamatáról”, a „manipuláció ezer álarcáról”, „judícium maszkja és mesterkélt modor mögé bújó politikusokról”, álarc mögötti „hatalmi technikusokról” értekezik (Havel 1989, 518). A kelet-európai ellenzéki civil diskurzusban egy reformálhatatlan, az „ellenőrzés mindenütt jelenvalóságával bíró”, monopolisztikus hatalom áll szemben a változást egyedülként elősegítő, alulról szerveződő civil társadalommal. Ez tulajdonképpen a társadalom megkettőződését jelentette egy államosított és egy azon kívüli társadalomra. Ez utóbbi, általános tapasztalatban gyökerezik a civil társadalom elmélete, mégpedig úgy, hogy „a tapasztalatok artikulációja maga is a társadalom felszabadításáért vívott küzdelmet támogassa” (Weiss 1993, 12). A civil társadalom nemcsak politikai programmá vált tehát, hanem politikai – politizáló – elméletté is (Weiss 1993, 12).

Az elmélet alkalmazásának teret nyithat, hogy az 1970–1980-as évekhez hasonlóan, a szerveződő civilek a 2010 utáni Magyarországon is a kulturális életre gyakorolt központi (kormányzati) politikai nyomásról, a szabadságjogok szűküléséről, a vezérkultusz erősödéséről és a politikai lojalitás elsődlegességéről értekeztek. Havelhez vagy Konrád Györgyhez (Konrád 1989) hasonlóan, a civilek ma is úgy vélik, hogy a mindennapi élet államosítása ellen az autonómia visszaállításának igényével lehet fellépni.

Havel egy későbbi írásában már a rendszerváltást követő államra terjeszti ki azt a diagnózist, hogy a civil társadalom képviselői a politikai rendszer elleni támadásként interpretálják saját tevékenységüket, holott épp a civil társadalom az, ami megvédi az állampolgárokat a „politikai hatalmi változások túlzott hatásaitól, mivel elnyeli, sőt kiküszöböli ezek egy részét az alacsonyabb szinteken” (Havel 2004, 8).

A rendszerváltás előtti és 2010 utáni időszak között hasonlóságot fedezhetünk fel a tekintetben, hogy a civil társadalom mint keret vonzó mindazok számára, akik az emberi jogok, a szólásszabadság, a szabadságjogok érvényesülése mellett állnak ki. Az előbb említett szerzők mindegyike „antipolitikus forradalomban” gondolkodik a civil társadalom átalakítását illetően, amelynek része egy egzisztenciális öneszmélés, illetve a politikai hatalom megszerzéséről való lemondás. Az antipolitikai attitűd folytonos, hiszen a jelenkori Magyarország civil cselekvéseinek egy jelentős részéről elmondható [pl. Demokratikus Charta, Egymillióan a magyar sajtószabadságért (Milla 2012); a Sándor Mária által életre hívott Magyarországiért Mozgalom; a Tanítanék Mozgalom 2016 őszén bekövetkezett „politikai” fordulata előtt (Pukli 2016) stb.], hogy nem dolgoznak ki politikai

programokat. Helyette – akárcsak a rendszerváltás előtt a disszidens értelmiség egy része – az emberek politikai gondolkodásának megváltoztatására, befolyásolására, magasabb szintre emelésére törekszenek, mégpedig azok morális integritásának és szellemi függetlenségének előmozdításával (Eyal 2014, 235). Gil Eyal szerint az antipolitikai magatartás egy referenciális része az „önmagasság technikája”, amelynek egyik eredménye, hogy az érintettek „kívülről” próbálják érvényesíteni meghatározott követeléseiket (Eyal 2014, 236). A magyarországi közéleti vitákban a civilek és a politika viszonyával foglalkozó diskurzus tulajdonképpen erre reflektál, a civil ethosz alkalmazhatóságának és hatékonyságának kérdésére egy megváltozott politikai környezetben.

Az antipolitikai attitűd még olyan rendszerváltás utáni civil követeléseknél is domináns, amelyekben már nem az állam elutasítása, hanem szerepének és karakterének újrafogalmazása a cél. Ettől példamutató és jogkövető módon a társadalmi önszerveződés kereteinek biztosítását, és minél hatékonyabb előmozdítását várják el (Eyal 2014, 241). Ezzel a civil társadalmi tevékenység tulajdonképpen a politikai viták helyettesítőjévé vagy kiváltójává vált (Miklósi 2000, 46). Felvetődik a kérdés, hogy egy antipolitikai koncepcióból és ennek jegyében megalkotott civiltársadalom-felfogástól hogyan lehet eljutni egészen a társadalom teljes átalakításáig, milyen áttételeken keresztül lenne képes egy forradalmasított autonómia hozzájárulni a gazdaság vagy politika produktív működéséhez (Weiss 1993, 54). Arató András és Jean Cohen mindezt az ellentmondást a lengyel Szolidaritás példáján keresztül illusztrálta (Arató–Cohen 1992).

Az antipolitikai attitűd, civil aktivitás ezen radikális különbségtétele – civil társadalom szemben a politikával/hatalommal – azzal a következménnyel is jár, hogy nemcsak funkciótlaná válnak a meglévő közvetítő intézmények, de újak sem alakulnak ki. Példa erre, hogy a Tanítanék Mozgalom a kormányzat által kezdeményezett fórumot illegitimnek tekint, eközben pedig nem hoz létre közvetítő fórumokat a konkrét célmeghatározások érvényesítésére. A Civil Közoktatási Platform a mozgalom fóruma, nem pedig közvetítő tér. Továbbá kijelentik, hogy nem az Orbán-rezsim megdöntésére törekednek, hanem a hibák kijavítását kezdeményezik. A Milla esetében szintén hiányzott a közvetítő tér, a civilek az intézményes politikai tér „felett” fogalmazták meg követeléseiket tüntetésről tüntetésre. Az Arató és Cohen által a lengyel Szolidaritás kapcsán megfogalmazottakat helytállónak tekinthetjük a Milla megszűnése kapcsán is: „A civil társadalom önfelszabadítása eredeti tervének normatív és érzelmi tekintetben sikeres dualisztikus felfogása ezért része volt annak a konstellációnak, amely elvezetett a stratégiai kudarchoz” (Arató–Cohen 1992, 24).

A 2010-es kormányváltás után a politikai intézményrendszerben beálló változásokkal, az állam szerepére vonatkozó fejleményekkel párhuzamosan a civiltársadalom-felfogás nem a semmiből került elő, inkább újjáéledéséről beszélhetünk.

Hogy miért vált olyan népszerűvé 2010 után a disszidens irodalomban gyökerező fogalom, arra Glózer Rita megállapításai világítanak rá: „a fogalom és az általa képviselt hagyomány mindenesetre olyan emocionális tartalmakat hív elő, melyek a képes beszédben, a mítoszok és mesék képszerű nyelvi fordulataiban fejeződnek ki” (Glózer 2008, 39). A közéleti és teoretikus nyelvben a civil társadalom már-már mint egy patetikusságba, képszerűségbe, irodalmi utalásokba hajló, élettelen, de felfedezésre váró és szükségszerűen feltámadó antropomorf lény bontakozik ki (Glózer 2008, 39). Például a Tanítanék Mozgalom 2016. évi tanévnyitó levelében olyan képszerű, érzelmileg motiváló fordulatokkal él, mint hogy „szükség van bátorságra”, „szülők, diákok összekapaszkodtak”, „nincs hatalmuk felettünk”, „az emberség, a közösség ereje törje szilánkokra a múlt századot”, „mi hiszünk abban, hogy közösen elérhetjük ezeket az eredményeket”, „segítsünk egymáson! Szóljon ez a tanév az empátiáról és a szolidaritásról is!”, vagy: „A szakmaiság, az egymásra figyelés és az esetekkel vállalt szolidaritás mind-mind előrébb visznek minket azon az úton, amely elvezet Európába. Ez az út talán kanyargós lesz és rögös (mi ugyanis nem vágunk ki fákat), de hisszük, hogy elvezet a célhoz” (Tanítanék Mozgalom 2016). Ez utóbbi civil aktivitás – és az idővel szakpolitikai teljességre törekvő Milla – is példa arra, hogy egyrészt a rendszerváltó civil ethosz továbbra is jellemző eszme a hazai civil cselekvések gondolati háttérében, másrészt gyakran a közéleti szerveződés, vita és konstruktív cselekvés programja is (Glózer 2008, 46). Az állammal szembeni bizalmatlanság civil attitűdje „örököknek” bizonyult a rendszerváltást megelőző időktől egészen napjainkig. Mindez annak ellenére van így, hogy a civil társadalom koncepcióját számos kritika érte az utóbbi évtizedekben, a már fentebb említettek mellett normatív szempontváltások (Mudde 2006; Kopecký 2006) vagy új tematikák (Szabó 2004, 2006) részéről. A továbbiakban ez utóbbiakkal, továbbá egyedüli relevanciájának kritikáival ismertetésével folytatjuk, mely átvezet a harmadik részhez, a magyarországi civil cselekvés új mintáinak és trendjeinek ismertetéséhez.

A CIVIL TÁRSADALOM FOGALMÁNAK KRITIKÁI – ÚTON A CIVIL CSELEKVÉS ÚJ MINTÁI FELÉ

Arató András és szerzőtársa hangsúlyozzák, hogy analitikus szempontból a politikai és civil társadalom elkülönítése segít a redukcionizmus elkerülésében, azaz „amikor a stratégiai dimenzióval rendelkező politikai tevékenységről feltételezik, hogy könnyen létrehozható a társadalmi szerveződésekkel és mozgalmakkal, vagy pedig valamiképpen fölösleges. Bármilyen ellentmondásos, de a civil társadalom differenciálatlan fogalma csupán a társadalom depolitizálása (ez esetben a politikai az államra marad) vagy túlpolitizálása (ez esetben a civil társadalom

valamennyi dimenzióját politikainak vagy politikai tartalommal megtöltendőnek tartják) között kínál rideg választási lehetőséget” (Arató–Cohen 1992, 37). Normatív szinten ugyanakkor a politikai társadalom közvetítőként való értelmezése a többszintű civil társadalmon belül a szolidaritás, a társulás és a kommunikáció nem stratégiai térnumainak elsőbbségét teremti meg (Arató–Cohen 1992, 37). Mindezek mellett a civil társadalom fentebb vázolt koncepciója a republikánus értékek melletti elköteleződést is erősítheti. A feltételes módot az indokolja, hogy a kelet-közép-európai rendszerváltásokat követően szinte rögtön megjelent a nem civil társadalomként (*uncivil society*) leírt, a civilség univerzális jellegét megkérdőjelező, a partikuláris érdekeket és értékeket hangsúlyozó aktivizmus (Mudde 2006; Kopecký 2006). A civil társadalom fogalma, úgy is, mint rendszerváltó politikai nyelv, nemcsak a napi politika megértésére és orientálására való hiányjellege, illetve korlátozott alkalmazhatósága miatt veszített erejéből, hanem azáltal is, hogy univerzális meghatározása a demokratikus megújulás lehetőségét, a demokratikus forradalom beteljesedését is feltételezi (Arató 1999, 54). Mindez a rendszerváltásokat megelőzően okkal volt feltételezhető, így az állam kontrollszerepe elleni követelések a szabadságjogokért, a környezetvédelmi célokért mind ennek jegyében fogalmazódtak meg. A civil aktivitások közül az előbbieket kapták a „jó” címkét, míg azok, amelyek például a nacionalizmus jegyében szerveződtek, a „rossz” kategóriába sorolódtak. A rendszerváltás előtt a nacionalizmust még az egyes országok függetlenségi küzdelmeként interpretálták, így akkor még megfelelt a „jó” kritériumainak, ugyanakkor a posztkommunista periódusban ugyanezek az ismérvek már nem értek bele a liberális civiltársadalom-felfogás szempontjai közé (Mudde 2006, 156).

Az univerzális civiltársadalom-felfogás korábbi hegemoniájának egyik feltétele volt az is, hogy csoportjaik, hálózataik a nyugati akadémiai, transzatlanti és liberális demokrácia elkötelezettségű hálózatba illeszkedtek, és jutottak rokon szellemiségű donorkok révén támogatáshoz és reprezentációs lehetőséghez (Mudde 2006, 158). Mindez azért hangsúlyozandó, mert ezek a globális hálózatokba illeszkedő civil aktivitások viszonylag kevés kapcsolódási ponttal és beágyazottsággal bírtak az adott társadalomban, lokális közösségekben, s bár fontos szerepet játszottak, de figyelmen kívül hagyták, illetve lassan realizálták azt, hogy egyes régiók más specifikumokkal rendelkeznek, mint például a szintén támogatott harmadik világ civil szférája (Carothers 1999). Egy professzionalizálódott, középosztálybeli civil hálózat jött létre, amelynek mozgalmi energiáját leginkább a „jó” civil társadalom jegyében fellépő szakértői kompetencia, értelmiségi attitűd adta. Ezzel a tulajdonképpen elitvezérelt NGO-aktivizmussal párhuzamosan jelentkeztek a nem civil aktivitások, amelyeket kevésbé univerzális célok vezettek, és gyakran a liberális demokrácia normarendszerét elutasítva vagy azzal szemben lépnek fel. Ennek további alosztása, amikor például a női emancipáció és jogok mellett érvelve lépnek fel

az egyébként más kérdésben kevésbé emberi jogi elkötelezettségű radikális jobboldali értékeket valló civil szervezetek. Példaként említhető még, amikor az állam (tétélezett) túlhatalmával szemben, például a devizahitelek, árvízkárosultak, idősek megsegítésére vagy kilakoltatások megakadályozására, jogsegélynyújtásra radikális civilek vállalkoznak, állampolgári részvételre alapozva. Normatív szempontváltással a civil társadalom univerzális felfogása továbbra is a civil gondolkodás főáramában maradt, de a nyolcvanas és a kilencvenes években meglévő hegemoniája veszített erejéből, a régióban a rendszerváltás környékén megtapasztalt elsődleges jelentése heterogénne vált, és a republikánus erkölcsi erényektől eltérő tartalommal is felruházódott.

A normatív szempontváltás mellett új tematikák, illetve az alternatív mozgalmak részeként is értelmezhető globalizációkritikai mozgalmak is megjelentek Magyarországon, amelyek megint csak a civil ethosztól eltérő jellegzetességekkel is bírtak. Míg a nem civil társadalom az univerzális civil társadalom koncepciójának tagadásaként értelmezhető, úgy a globalizációkritikus mozgalom a „globális civil társadalom” jelszavával kitágította, gazdagította előbbi. A globális civil társadalomnak azonban két különböző értelmezése is kialakult: egyrészt az a normatív tranzitológiai elméletek központi kategóriája maradt, mint a transznacionális szinten aktív nem állami szereplők halmaza, másrészt a neoliberais globalizációval szemben kritikus kezdeményezéseket, mozgalmakat is jelentette (Kenny–Germain 2005, 3). Szabó Máté a mozgalom hazai erősödésével egy időben hívja fel a figyelmet arra (Szabó 2004, 165–166), hogy már a 2000-es években is jelen voltak a magukat baloldalként legitimáló közösségek, amelyek különböző mértékben, de integrálódtak a globális hálózatokba, bár hiányzott az Európán kívüli világgal való kapcsolattartásuk. Ugyanakkor a globális rendszerbe illeszkedő intézmények és társadalmi csoportok (nagyvárosi értelmiség, egyetemek, mobil értelmiség) körében jelen vannak a Nyugat trendjei.

Jelen tanulmány fenti részéből is következik, hogy a tárgyalt mozgalmi körben továbbélnék az emberi jogi aktivizmus hagyományai. A 2000-es években még nincsen kooptált alternatív politikai párt, továbbá a pártrendszer szerkezete és a politikai lehetőségstruktúra – erősítve a bipolaritást és polarizációt – „a politika alatti posztmaterális ellenzékiesség politikai terét jelöl ki” (Szabó 2004, 166). Témánk szempontjából még további megemlíthető jellemzőjük, hogy „a kulturális és kommunikatív struktúrák elsősorban a domináns fogyasztói demokrácia terén alakulnak át” (Szabó 2004, 166). A 2000-es évek eleji trendekre azért tartottuk szükségesnek utalni, mert ezek egy része vagy maradandósága a 2010 utáni aktivizmusok kapcsán is beazonosítható. A radikális jobboldali mozgalmak mellett tehát a globalizációkritikus mozgalmak megjelenéséről is beszélhetünk, amelyek az egyetemes, közös érdeket képviselő politikai gondolkodás mellé tematikai eltérést és különbözőséget hoztak. Szabó Máté egy későbbi munkájában ugyanakkor egy

A társadalmi mozgalmak ugyanis politikai, társadalmi változásokat kívánnak elérni vagy megakadályozni, és ebben az értelemben az intézményesített vagy a kulturális autoritás kihívói, illetve védelmezői. A társadalmi mozgalmak tevékenysége érintheti mind a kifejezetten politikai, mind a szélesebb társadalmi normákra vonatkozó kulturális szférát is. A társadalmi mozgalmak abban különböznek a többi nem intézményesített kollektív cselekvéstől, hogy jellemző rájuk egy bizonyos szintű szervezettség. A szervezettségi szint a mozgalom eredete és céljai szerint igen eltérő lehet, némely mozgalom mögött hierarchikus szervezetek állnak, más esetekben csupán egy laza aktivista hálózat fedezhető fel. A mozgalom szervezettségéhez tartozik a harmadik megkülönböztető elem, az időbeli folytonosság. Egyes mozgalmak esetében hosszú éveken át megfigyelhető a kontinuitás, ami nem elsősorban a konkrét célokra, de az értelmezési keretekre, mozgósítási technikákra és az aktivistákra vonatkozik, mint Magyarországon az alternatív mozgalmak. Más esetekben a társadalmi mozgalmak azonban csak egy-egy tiltakozási ciklus erejéig léteznek, mint a netadós mozgalom.

A társadalmi mozgalom mint kollektív cselekvés jellemzői (politikai-társadalmi változás, szervezettség, folytonosság) vonatkoznak az aktivizmusra is. Az aktivizmus ugyanakkor definíciónk szerint egy összetett politikai részvételi forma. Nyilvános tevékenységről beszélünk, amelyhez való csatlakozásra többnyire van is lehetőség. Ez utóbbi annak is függvénye, hogy mennyire különbözik a mozgalom kultúrája az általános társadalmi normáktól, és mennyire radikális a társadalmi változás, amelyet a mozgalom el akar érni. Az aktivizmus, mint politikai részvételi forma, az úgynevezett nem konvencionális részvételi formákhoz tartozik, ilyen például a tiltakozás, a bojkott vagy a tudatos fogyasztás. Az, hogy az aktivizmusra fókuszálunk, egyrészt az indokolja, hogy kiküszöböljük a „civil” és a „mozgalom” megkülönböztetésének bizonytalanságait, továbbá segít túllépni azon a problémán is, hogy az alacsony részvételi hajlandóság miatt a hazai civil kezdeményezések gyakran nem felelnek meg a Nyugat-Európában és Észak-Amerikában kialakított társadalmimozgalom-definícióknak, valamint számos esetben a nyugati mozgalmak tematikáját hordozó szervezetek esetében sem jellemző a tiltakozás mint megnyilvánulási forma. Másrészt az aktivizmus középpontba helyezése mellett szól a cselekvés individualizációja, amely a társadalmi modernizáció következtében egyre erősödő tendenciát mutat. Megközelítésünk azonban mégsem az egyénre redukálódik, hiszen figyelembe vesszük a fent részletesebben bemutatott strukturális jellemzőket is. A politikai cselekvésben nem kizárólag szervezetek, kitüntetett helyzetben lévő politikusok vehetnek részt, hanem a digitális technológiák, a tudásipar és a bővülő oktatási szektor által felhatalmazott egyének is. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy bárki számára elérhetőek lennének az aktivizmus egyes mintái, hiszen azok erőforrások, értelmezési keretek és a mozgalmi célok függvényében választhatók.

Az aktivizmus annyiban különbözik a politikai cselekvés intézményesített, választott tisztségviselők által gyakorolt formáitól, hogy nem alkalmazható rá a politika kormány/ellenzék bináris kódja. Az aktivizmus mint a részvételen és nem a választott tisztségen nyugvó politikai cselekvés azonban sajátos logikával rendelkezik. Az aktivizmusban részes egyén cselekvését a közjó érdekében való tenni-akarási motiválja (Boda 2012, 62), ennyiben kapcsolódik az emberről mint politikai állatról alkotott klasszikus arisztotelészi koncepcióval. A „homo politicus” cselekvési modell szerint a mozgalmi politizálás – jelesül az aktivizmus – esetében a motivációt az egyén számára a hitelesnek vélt részvételi formák használata és a közösség, a közjó érdekében kifejtett közvetlen tevékenység, hozzájárulás jelenti (Boda 2012, 70). Mindebből az is következik, hogy az aktivizmus mint politikai cselekvés egy normatív erővel rendelkező kategória.

AZ AKTIVIZMUS MINTÁI A JELENKORI MAGYARORSZÁGON

Az aktivizmus mint a politikai cselekvés egyik formája vizsgálható annak kezdeményezettje, iránya, intézményi háttere és cselekvője (résztvevője, részvételi háttere) és a bekapcsolódás felől. Ez a fajta csoportosítás lehetőséget ad arra, hogy általánosabb trendeket és koherens tipológiát alkossunk, ne csupán az egyes mozgólódásokat írjuk le. Az I. táblázat mutatja a beazonosított aktivista, azaz a civil cselekvési mintákat a jelenkori Magyarországon, valamint azok jellemzőit az említett cselekvési dimenziók tekintetében. Ezek alapján az aktivizmus négy mintája különíthető el: a civil ethosz, a tranzakcionista aktivizmus, az élményvezérelt és a partikuláris mintázat.

Civil ethosz

A civil társadalomról alkotott klasszikus, 1989-es liberális hagyományhoz kapcsolódó civil ethosz mintáját a tanulmány első felében részben már ismertettük. Ez a fajta aktivizmus a civilség és az állampolgárság egyetemességéből indul ki, annak alanya és tárgya, azaz a cselekvő és a kezdeményezett bárki lehet az adott politikai rendszerben, abból nem zárható ki senki. Ezt az egyetemességet a globalizációra reflektáló tiltakozó mozgalmak és nemzetközi nem kormányzati szervek tágtították ki az egyes nemzeti politikai rendszereken túl a globális civil társadalom kategóriájának megteremtésével. A civil ethosz aktivizmusa a politikai döntéshozókat célozza meg intézményi erőforrások és szimpatizánsaik mozgósításával. A tanulmányban korábban említett Demokratikus Charta, a Milla, a Tanítanék Mozgalom és a 2012–2013-as diáktüntetések is idetartoznak.

1. táblázat. Az aktivizmus mintái Magyarországon

Aktivizmus mintája	Kezdeményezett	Cselekvés iránya	Intézmény	Részvétel	Bekapcsolódás	Példa
civil ethosz	univerzális	döntéshozó	van, erőforrás	állampolgári részvétel alapszik	egyéni érintettség, sérelem alapján	Milla, Tanítanék Mozgalom
transzakcionista	univerzális	döntéshozó	van, erőforrás	részvétel nélkül is, a célok univerzalizmusa révén	szakértelem alapján	NANE, TASZ, Amnesty International
élményvezérelt, altruista	univerzális	egyéni, élményre, befelé irányuló	formális intézménytől mentes, közösségen alapszik	egyéni részvétel alapszik	felháborodás, szolidaritás alapján	Migration Aid, MígSzol
partikuláris civil cselekvés	partikuláris	döntéshozó	formális intézménytől mentes, közösségen alapszik	közösségi részvétel alapszik	egyéni érin-tettség, sérelem alapján	Koppány Csoport, NIMBY-rüntetések

Bizonyos szempontból a békemenet is a civil ethosz kategóriájába tartozik, hiszen az aktivizmus nem szűkíthető aszerint, hogy proaktív vagy reaktív cselekvésről van szó, amely így akár védelmezheti is az intézményesített autoritást. A békemenet ráadásul önmagát kimondottan „civil reakcióként” határozta meg (Bene 2014, 15). Az Európai Unió kettős kormányzati terében a békemenet az uniós döntéshozókat, a nemzetközi közvéleményt célozta meg a magyar kormány melletti kiállással. Tette mindezt az intézményi erőforrások és az állampolgári részvétel segítségével. A magyar szuverenitás védelmének hangsúlyozása ugyanakkor a békemenetet elmozdítja a partikuláris minta felé.

Transzakcionista aktivizmus

A transzakcionista aktivizmus esetében nem a tömegek, szimpatizánsok mozgósításán, széles részvételen nyugszik az aktivizmus, hanem a nem állami szereplők közötti, valamint ezek a szervezetek és a politikai szereplők, döntéshozók közötti tartós vagy időleges kapcsolatokon keresztül jön létre (Petrova–Tarrow 2007, 6). Ez a fajta aktivizmus tehát elsősorban a különböző NGO-k által jön létre. A szervezetek gyakran olyan ügyekben aktívak (környezetvédelem, feminizmus, kisebbségek jogai, nemzetközi béke), amelyek a valódi részvételt megkívánó új társadalmi mozgalmakra jellemzők az 1960-as évek végétől kezdve. Az egyes szervezetek közötti, valamint a döntéshozókkal kialakított kapcsolatok, a médiában való megjelenés alapja a szakértelem, sőt ezek a szervezetek szinte teljesen lefednek egy-egy szakpolitikai területet. Ilyen kvázi szakpolitikai monopóliummal rendelkező, a transzakcionista aktivizmus mintáit használó szervezet például a NANE (Nők a Nőkért az Erőszak Ellen), az Energiaklub, a K-Monitor, az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet, a TASZ (Társaság a Szabadságjogokért), valamint az olyan nemzetközi szervezetek hazai fiók szervei, mint az Amnesty International, a Nemzetközi Helsinki Bizottság és részben a Greenpeace.

A szaktudás, a kompetencia felmutatását a náluk főállásban dolgozó szakértők, professzionális mozgalmárok foglalkoztatása, valamint a szakmai hálózatokba és a tudományos világba való becsatornázottságuk biztosítja. A transzakcionista aktivizmust, a szervezetek közötti kapcsolatok kiépítését támogatja a szakértői státusból és a nemzetközi beágyazottságból eredő hasonló társadalmi státusz. Ezen aktivizmus hordozóinak tekinthető NGO-k professzionális dolgozóira azonban jellemző a hasonló tematikájú, de az egyéni részvételen nyugvó mozgalmakra is jellemző aktivista attitűd is. Ezeknek a szervezeteknek a támogatását a rendszerváltás időszakában megjelenő donorszervezetek (Soros Alapítvány, USAID) látták el, majd az uniós csatlakozáshoz közeledve finanszírozásukban egyre erősebb lett az uniós strukturális és az állampolgári részvételt támogató alapjainak szerepe

(Arató–Mikecz 2015). A szakértelmet, szakmai hitelességet középpontba állító aktivizmus forrásigénye miatt ezen szervezetek alaptevékenységei közé tartozik a pályázatírás és ahhoz kapcsolódóan a projektalapú munkaszervezés.

A tranzakcionista aktivizmus – hasonlóan a civil ethoszhoz és az élményvezérelt mintához – a „jó” civil társadalomra jellemző célokat, értékeket fogalmaz meg. Ha hátrányos helyzetben lévők, rászorultak, kiszolgáltatottak segítségéről van szó, a civilség univerzalizmusának jegyében nem szűkíti le a kezdeményezettek körét önkényesen nemzetiség, bőrszín, felekezeti hovatartozás alapján. A projektalapú tevékenységre jellemző azonban a célcsoportszemlélet, így a konkrét projektek kezdeményezettjei a szervezet főtevékenységébe – a szakértelm hiánya miatt – csak nehezen vonhatók be. A tranzakcionista aktivizmus a szakpolitikai döntéshozókat célozza meg az általuk készített szakértői anyagokkal, véleményekkel. A döntéshozókat azonban a médián keresztül is elérheti állásfoglalások, tiltakozások révén. Identitásának fontos eleme az állami szervek – és kisebb mértékben a magáncégek – tevékenységének monitorozása, az örkutyaszerep. Ez az örkutya identitás és a markánsabb politikai szerepvállalás a Norvég Alap pályázati pénzei felett való diszponálást érintő, a tranzakcionista szervezetek és az aktuális magyar kormány közötti konfliktus után jelenik meg. A konfliktus kapcsán merült fel a közéleti vitákban az a kérdés, hogy vajon honnan vezethető le a tranzakcionista szervezetek ún. „örkutya”-szerepe, mi adja a civilek legitimitását arra, hogy a politikai közösség által demokratikusan felhatalmazott kormányt ellenőrizhessék. Hasonlóan a rendszerváltás során megjelent *single-issue* mozgalmakhoz, ezek a szervezetek a tevékenységüket egyrészt „politikán innen”, tehát szakmai, valamint „politikán túli”, azaz univerzális civil értékek alapján igazolták (Bozók 2003, 65). A tranzakcionista szervezetek esetében az állampolgári részvétel hiánya, valamint a külföldi donorszervezetektől való függés támadási felületet biztosított a civilek politikai legitimációját firtatóknak.

Élményvezérelt aktivizmus

Az élményvezérelt, altruista aktivizmus jelenti tipológiánkban a harmadik kategóriát. Akárcsak a civil ethosz és a tranzakcionista aktivizmus esetében, jelen esetben is univerzális értékek mentén folyik a politikai cselekvés, tehát minden polgár számára hasznosíthatók az adott szituációnak megfelelően azok a kedvezmények, amelyeket ez a fajta aktivizmus produkál, amennyiben maga a kezdeményezett is elfogadja ezeket az univerzális értékeket. Az élményvezérelt aktivizmus esetében nem konkrét szakpolitikai döntésekre vonatkozik a politikai cselekvés, hanem végső soron a cselekvő belső gazdagítását, élmények szerzését, az individuális élményprojekt (Schulze 2000) megvalósítását célozza meg. Ez a fajta

aktivizmus tehát szorosan kapcsolódik a mindennapi élet esztétizálódásához, a hibrid részvételi és önkifejezési formákhoz a művészet, szórakozás, politika és szakértelem szféráinak határmezsgyéjén. Az élményvezérelt aktivizmusnak nemcsak a végpontja, de a kiindulópontja is az egyén. Akár egyéni akcióról van szó, mint a bojkott vagy a tudatos vásárlás esetében, akár közösségben történik az aktivizmus, a csatlakozás nincs összefüggésben a konkrét érintettséggel, hanem az egyén választásán múlik. Az egyén tehát nem egy foglalkozási kör tagjaként, munkavállalóként, egy beruházás kárvallottjaként elszenvedett sérelem miatt, hanem az univerzális értékek alapján igazolt felháborodások mentén válik aktívvá. A közvetlen sérelem hiánya miatt az aktivizmusra általánosan jellemző „homo politicus” cselekvési motiváció (tenni a közösségért) mellett a szolidaritás a legerősebb húzóerő. Ennek megfelelően erre az aktivizmusra a szolidaritási tüntetések, az altruista akciók (pl. ételosztás), továbbá az élményvezéreltség, az esztétizálódás következtében a kulturális önkifejezési és alternatív fogyasztási formák jellemzők.

Az élményvezérelt aktivizmus szorosan kapcsolódik az individuális kollektív cselekvés (*individualized collective action*; Micheletti 2003) jelenségéhez. Az aktivizmus mint politikai cselekvés kibontakozásához vezető, fentebb bemutatott társadalmi folyamatok (oktatás expanziója, szolgáltató szektor bővülése), az új digitális technológiák elterjedése következtében és a globalizáció által az állam szerepének csökkenése miatt a régi politikai intézmények helyett a kevésbé kötött, nem hierarchizált, rugalmas, informális elköteleződési formákat keresik. Ezt a tendenciát ragadja meg az individualizált kollektív cselekvés, amely „felelősségvállalás a hétköznapi viszonyok olyan egyedüli vagy társas alakítása révén, amely megoldást ad azokra a problémákra, amelyek veszélyeztetik azt, amit a cselekvők jó életként azonosítanak” (Micheletti 2003). Az individualizált kollektív cselekvésnek a terepe tehát nem feltétlenül a politika, hanem a formális intézmények alatt elhelyezkedő szubpolitika világa (Beck 1997). Mindez azonban azt is jelenti, hogy az élményvezérelt aktivizmus gyakorlása független az intézményektől, annak keretét maga egy-egy kulturális gyakorlat vagy aktivista közösség adja. A hazai élményvezérelt aktivizmusnak fontos terei az aktivista szubkultúrákhoz kötődő, az állami és más autoritástól mentes mozgalmár szórakozási és közösségi szabad terek (Poletta 1999). Az élményvezérelt aktivizmus további jellemzője az előrs-politizálás és a strukturális reformokat egyaránt elvető, a kritizált rendszerben előremutató, kreatív, alternatív gyakorlatok és intézmények létrehozását célul tűző prefiguratív akció (Leach 2013). Konkrétan az élményvezérelt mintához tartoznak a prefiguratív gyakorlatokat létrehozó, menekülteket segítő szervezetek, mint a MigSzol, a Migration Aid és a Menedék Migránsokat Segítő Egyesület, amely utóbbi azonban sok tekintetben tranzakcionista mintákat is felmutat. Ezek a csoportok az állammal szemben nem fogalmazzák meg konkrét szakpolitikai

javaslatokat, hanem az altruista tevékenység (menekültek számára étel, orvosi ellátás, tisztálkodási eszközök, alvóhely biztosítása) ellátásának zavartalanságát, a civilsége jellemző univerzalitás hiányát róják fel.

Partikuláris civil aktivizmus

Végül a negyedik beazonosított kategória a partikuláris civil aktivizmus. Jelen esetben tudatosan nem használjuk a nem civil vagy a „rossz” civil társadalom kategóriát, ebbe a mintázatba ugyanis olyan cselekmények is beleférnek, amelyek nem feltétlenül tagadják teljes egészében a civil ethosz mintázatát. A legfontosabb különbség a korábbi mintákhoz képest, hogy – amint az nevéből is következik – a partikuláris civil aktivizmus nem fogadja el az univerzális civil társadalom koncepcióját. A politikai cselekvésnek tehát nem lehet mindenki a kezdeményezettje, azok köre leszűkül nemzetiség, lakóhely szerint. Fontos hangsúlyozni, hogy a partikularitás nem idegen a civil társadalomtól, hiszen a szakszervezetek, a szakmai érdekszervezetek kifejezetten csak saját tagjaik számára, olykor más társadalmi csoportokkal szemben érvényesítik érdekeiket, állítanak elő szolgáltatásokat. A partikuláris aktivizmus esetében azonban a jogosultság nem megszerezhető pl. tagság létrejöttével, az a vér és pátria alapján jön létre. A cselekvés ebben az esetben kifelé irányul, újra a döntéshozót célozza meg, amelyre a közösségi részvétel révén kívánnak nyomást gyakorolni. Az egyén bekapcsolódásának alapja a közvetlenül elszenvedett sérelmek, így egy csoport tagjaként (pl. devizahiteles lakó) vesz részt az aktivizmusban. A partikuláris civil aktivizmus esetében érdekes jelenség, hogy itt is megjelenik bizonyos fokig a civil ethosz, amennyiben erős benne az antipolitikus érzület. Ez a típusú aktivizmus gyakran olyan ügyeket karol fel, amelyeket akár a tranzakcionista aktivizmus is méltányolhatna (pl. devizahitelesek kilakoltatása), azonban az univerzális civiltársadalom-felfogás hirdetői – partikularizmusuk miatt – ezt nem tehetik meg. A devizahiteles problémáival foglalkozó Koppány Csoport, a Haza Nem Eladó Mozgalom és a Banki Adósok Érdekvédelmi Szervezete elégedetlenségüknek a radikális jobboldal által használt szimbólumok segítségével, a nemzeti, történelmi sérelmek és saját helyzetük közötti párhuzamba állításával adtak hangot.

Mivel a cselekvés a politikai döntéshozókat célozza meg, így nem tartoznak ide a radikális jobboldali szubkultúrákban folyó aktivizmusok, azonban ebbe a mintázatba tartozik a radikális jobboldal „civilisése” (Teune 2008). Olyan csoportok jelennek meg, amelyek a radikális jobboldali mozgalmiságot összekötik olyan közösségi szolgáltatásokkal, mint a parlagrafű irtása, véradás (Magyar Gárda), hagyományörzés (Magyar Sziget), közbiztonság (Szebb Jövőért Polgárőr Egyesület). Tipikus partikuláris civil cselekvésnek tekinthetők még az ún. NIMBY-,

azaz Not In My Backyard tüntetések, amelyek során helyi lakosok fejezik ki nemtetszésüket egy földhasználatot érintő beruházás miatt (Hubbard 2005). A beruházások elleni tüntetéseket a globalizációkritikus mozgalom a „Gondolkozz globálisan, cselekedj lokálisan!” (*Think global, act local!*) jelszava segítségével be tudta ágyazni a neoliberális globalizációt elutasító, transznacionális értelmezési keretbe. A partikuláris civil cselekvés esetében azonban a NIMBY-tüntetések nem lehet egy univerzális keretbe illeszteni. Ilyen típusba tartoztak Vámoszabadiban (2013) és Martonfán (2015) a menekülttábor, illetve Tolnán (2014) egy gyermekotthon megépítése elleni tiltakozások. Ennek oka a beruházások jellege, hiszen egy menekülttábor vagy gyermekotthon építése nem interpretálható úgy, hogy az egészséges, kiegyensúlyozott emberi létezés általános feltételeit támadja, mint egy környezetet megterhelő beruházás (szeméttégető, gyár, repülőtér) esetében.

ÖSSZEFOGLALÁS

A rendszerváltás örökségként a politikai aktivizmus meghatározó mintája volt az apolitikus, a civil autonómiát megvalósítani kívánó civil ethosz. Ez utóbbi értelmében a hálózatosan szerveződő civilek univerzális értékek nevében igyekeznek nyomást gyakorolni a döntéshozókra az állampolgári részvétel révén. A 2000-es évek során folyamatosan jelentek meg a kollektív cselekvés olyan új típusai, amelyek túlmutattak a klasszikus, az 1989-es civiltársadalom-koncepción. A társadalmak modernizációja (felsőoktatás, szolgáltató szektor bővülése, posztfordista termelési struktúrák elterjedése, társadalmi kötöttségek oldódása, növekvő mobilitás) már korábban megteremtette az aktivizmust mint egy sajátos politikai cselekvési formát. Az ezredforduló után azonban a digitális technológiák, a növekvő általános individualizáció hatására a viszonylag egységes civil cselekvési minta aktivista mintázatokra bomlott.

Tanulmányunkban a kortárs magyarországi aktivizmust mutattuk be röviden a politikai cselekvés kezdeményezettje, iránya, intézményi és részvételi hátterének és a bekapcsolódás elemzése alapján. A kelet-európai rendszerváltások kvázi ideológiájának is tekinthető, klasszikus *civil ethosz* mintázata mellett az NGO-kban folytatott, széles állampolgári részvételt nem igénylő *tranzakcionista aktivizmust*, az egyén döntése alapján, morális felháborodásokon, a szolidaritás kifejezésén és az altruizmuson keresztül az egyén élménygazdagodására irányuló *élményvezérelt aktivizmust*, valamint a civil társadalom univerzális jellegét tagadó *partikuláris civil cselekvést* azonosítottuk be.

Fontos hangsúlyozni, hogy a politikai cselekvés mintázatairól van szó, amelyek nem feltétlenül zárják ki egymást, különösen az első három esetben. Így a 2012–2013-as hallgatói tüntetések a civil ethosz mintázatát mutatják fel, ugyanakkor

egy későbbi időszakban, az ELTE BTK egyik elfoglalása során egyre jellemzőbb lett az élményvezérelt mintázat. Bizonyos szervezetek egyszerre mutatják fel a tranzakcionista aktivizmus és az élményvezérelt cselekvés mintáit, így a Menedék Migránsokat Segítő Egyesület, amely célcsoportokra fókuszáló projektek gazdája, ugyanakkor lehetőséget nyújt önkéntes munkára is.

A fenti mintázatok nem szigorúan 2010 után jelentek meg, azonban ebben az időszakban a baloldali politikai tér fragmentációja miatt vált egyre világosabbá az egyes aktivizmusok mintáinak különbözősége. Ebben a tekintetben különösen lényeges az a közéleti diskurzus, amely a civil szereplők és a pártpolitikai kapcsolatról, a lehetséges együttműködési formákról, a „rezsimmelenzéki mozgalmak” felől érkező emberek aktivitásáról szól. Az egyes minták beazonosítása a magyar politika alapján történt, azonban ezek megjelenése nem kizárólag a hazai politikában gyökerezik, hanem a politikai részvételt érintő olyan általánosabb trendek következménye is, mint a magán- és közszféra határainak elmosódása, az élményvezéreltség, a perszonalizáció és az intézmények szerepének csökkenése.

HIVATKOZOTT IRODALOM

- Arató András – Jean Cohen 1992. Civil társadalom és demokratikus átmenet Latin-Amerikában és Kelet-Európában. *Mozgó Világ* 18 (7) 17–42.
- Arató András 1999. Civil társadalom Lengyelországban és Magyarországon. In Uő.: *Civil társadalom, forradalom és alkotmány*. Budapest: Új Mandátum, 53–81.
- Arató Krisztina – Mikecz Dániel 2015. Civil társadalom, szociális partnerek, társadalmi mozgalmak In Körösnéi András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest: Osiris – MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet, 307–332.
- Beck, Ulrich 1997. Subpolitics. Ecology and the Disintegration of Institutional Power. *Organization Environment* 10 (1) 52–65.
- Bene Márton 2014. *Békemenet és médiadiskurzus*. Budapest: MTA TK PTI. /Studies in Political Science – Politikatudományi Tanulmányok 2014. I./
- Boda Zsolt 2012. Homo politicus, avagy egy politikai cselekvés- és motivációelmélet vázlata. *Politikatudományi Szemle* 21 (4) 53–77.
- Bozóki András 2003. *Politikai pluralizmus Magyarországon, 1987–2002*. Budapest: Századvég.
- Carothers, Thomas 1999. Western Civil-Society Aid to Eastern Europe and the former Soviet Union. *East European Constitutional Review* 8 (4) 54–62.
- Dalton, R. – Martin P. Wattenberg 2000. *Parties without partisans*. Oxford: Oxford University Press.
- Egy millióan a magyar sajtószabadságért 2012. *A támogatás ára*. nemtetszikarendszer.blog.hu, 2012. március 13. Elérhető: http://nemtetszikarendszer.blog.hu/2012/03/13/a_tamogatasa_ara_a_milla_I2_pontja
- Eyal, Gil 2014. Antipolitika és a kapitalizmus szelleme. Disszidensek, monetaristák és a cseh rendszerváltás. *Fordulat* 6 (1) 216–264.
- Glózer Rita 2008. *Diskurzusok a civil társadalomról*. Budapest: L'Harmattan.
- Havel, Václav 1989. Antipolitikus politika. *Létünk* 18 (3–4) 513–527.

- Havel, Václav 2004. A civil társadalom és új ellenségei. *Civil Szemle* I (1) 7–9.
- Hubbard, Phil 2005. Accommodating otherness: anti-asylum centre protest and the maintenance of white privilege. *Transactions of the Institute of British Geographers* 30 (1) 52–65.
- Inglehart, Roland 1990. *Culture shift in advanced industrial society*. Princeton: Princeton University Press.
- Kenny, M. – Germain, R. 2005. The idea(I) of global civil society. In Germain, R. – Kenny, M. (szerk.): *The Idea of Global Civil Society Politics and ethics in a globalizing era*. London: Routledge, 1–16.
- Kis János 1981. Lapunk elé. *Beszélő* I (1). Elérhető: <http://beszelo.c3.hu/cikkek/lapunk-ele>. Letöltés ideje: 2016. 09. 16.
- Konrád György 1989. *Antipolitika. Az autonómia dicsérete*. Budapest: Codex.
- Kopecký, Petr 2006. Civil society, uncivil society and contentious politics in post-communist Europe. In Kopecký, Petr – Cas Mudde (eds.): *Uncivil society? Contentious politics in post-communist Europe*. London: Routledge, 1–17.
- Körösnéi András 2015. A magyar demokrácia három szakasza és az Orbán-rezsim. In *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest: Osiris – MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet, 401–422.
- Leach, Darcy K. 2013. Prefigurative Politics. In *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Social and Political Movements*. Hoboken, New Jersey: Wiley-Blackwell.
- Meyer, David S. – Sidney Tarrow 1998. *The social movement society*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Micheletti, Michele 2003. *Political Virtue and Shopping: Individuals, Consumerism, and Collective Action*. New York: Palgrave Macmillan.
- Miklósi Zoltán 2000. A rendszerváltás kulcsfogalmai. *Világosság* 40 (6–7) 44–49.
- Mudde, Cas 2006. Civil society in post-communist Europe. Lessons from the dark side. In Kopecký, Petr – Mudde, Cas (eds.): *Uncivil society? Contentious politics in post-communist Europe*. London: Routledge, 152–165.
- Norris, Pippa 2002. *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Petőcz György 2013. Milla: örkutya vagy vadászkutya? In Krasztev Péter – Jon Van Til (szerk.): *Tarka ellenállás*. Budapest: Napvilág, 267–305.
- Petrova, Tsveta – Tarrow, Sidney 2007. Transactional and Participatory Activism in the Emerging European Polity. *Comparative Political Studies* 40, 1, 74–94.
- Polletta, Francesca 1999. „Free spaces” in Collective Action. *Theory and Society* 28 (1) 1–38.
- Pukli István 2016. Nem lehet alternatíva a baloldal. *Magyar Idők* 2016. szeptember 2.
- Saunders, Clare 2013. Activism. In Snow, David A. – Porta, Donatella della – Klandermans, Bert – McAdam, Doug (eds.): *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Social and Political Movements*. Hoboken, New Jersey: Wiley-Blackwell.
- Schulze, Gerhard 2000. Élménytársadalom. A jelenkor kultúrszociológiája. A hétköznapi élet esztétizálódása. *Szociológiai Figyelő* 15 (1–2) 135–157.
- Sík Domonkos 2015. *A modernitás rétegei*. Budapest: ELTE Eötvös Kiadó.
- Snow, David A. – Soule, Sarah A. – Kriesi, Hanspeter 2004. Mapping the Terrain. In Snow, David A. – Soule, Sarah A. – Kriesi, Hanspeter (eds.): *The Blackwell Companion to Social Movements*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Szabó Máté 2004. Globalizáció, europaizálódás, civil társadalom Magyarországon. Az EU-csatlakozás várható hatásai. *Politikatudományi Szemle* XIII (1–2) 159–179.

- Szabó Máté 2006. Pilléresedő civil társadalom és ritualizálódó protest. In Sándor Péter – Vass László – Tolnai Ágnes (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2005-ről*. Budapest: DKMKA 284–296.
- Szűcs Zoltán Gábor – Tóth Csaba 2005. Vitatézisek a civil társadalom koncepciójához. In Szabó Máté (szerk.): *Civil társadalom: elmélet és gyakorlat*. Budapest: Rejtjel, 353–358.
- Teune, Simon 2008. Rechtsradikale Zivilgesellschaft – contradictio in adiecto? *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen* 21 (4) 17–22.
- Tanítanék Mozgalom 2016. *A Tanítanék Mozgalom közönte az új tanévet*. 2016. augusztus 30. Elérhető: <http://www.tanszabadsag.hu/blog/a-tanitanek-mozgalom-koszonti-az-uj-taneve/>
- Weiss János 1993. A civil társadalom – öt tételben. *Világosság* 34 (12) 51–60.

Boda Zsolt – Szabó Andrea

Mobilizáció és demobilizáció – tanulságok a menekültkvóta-népszavazás kapcsán

Nyolc évvel a 2008-as „vizitdíjas” népszavazás után került sor újabb referendumra Magyarországon: 2016. október 2-án az Európai Unió által javasolt menekült-elosztási mechanizmus¹ kapcsán nyilváníthattak véleményt az állampolgárok. A kérdés így szólt: „Akarja-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhasssa nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését?” A népszavazást a kormány kezdeményezte, és mintegy betetőzése volt a 2015 elején kezdődő, a menekültválságot és Magyarország fenyegetettségét központba állító kormányzati kampánynak. A Fidesz, valamint a kormány népszavazási kampánya soha nem látott mértékű volt: rekordot döntött a kommunikációs költségvetés, a településeket előzőnlötték a „nem” szavazatra biztató plakátok, az olimpiái közvetítéseket a kvótareferendum hirdetési sajkították meg, a fideszes politikusok, köztük Orbán Viktor folyamatosan napirenden tartották a kérdést, és apokaliptikus fejleményeket jósoltak a sikertelen népszavazás esetére. Mivel az ország 2015-ben megtapasztalta a menekültek tömeges beáramlását, és az MTI, valamint a kormányközeli média folyamatosan tudósított a bevándorlók okozta (többé vagy kevésbé valós) problémákról itthon és Nyugat-Európában, azt lehetett gondolni – és ezt a közvélemény-kutatások is megerősítették –, hogy az emberek a menekültválságot komoly problémának tartják, magukkal a migránsokkal szemben pedig növekvő mértékben ellenségesek. Nem volt kétséges, hogy a szavazók többsége a kormány álláspontját fogja támogatni, a kérdés csak az volt, hogy meglesz-e az érvényességhez szükséges 50%. A kormánypolitikusok nyilatkozataiból úgy tűnt, ők ebben bíztak, és a felmérések is az érvényességi küszöb körüli részvételi hajlandóságot jósoltak. Ráadásul

¹ Az Európai Bizottság 2015 májusában tett javaslatot az EU-ba érkező menedékkérők tagállamok közötti elosztására azért, hogy a migrációs válság által leginkább sújtott tagállamok – elsősorban Olaszország és Görögország – terhein enyhítsenek. Az EU Belügyminiszterek Tanácsának 2015. szeptember 22-i döntése szerint 1294 fő került volna Magyarországra.

egy héttel a népszavazás előtt Budapesten bomba robbant, amely két rendőrt súlyosan megsebesített – azt lehetett hinni, hogy ez megerősíti a félelemszichózist. A részvételi arány (44,08%) azonban az 1990 óta lezajlott népszavazások részvételi átlaga alatt maradt, ráadásul a leadott szavazatokon belül több mint 6%-ot tettek ki az érvénytelen voksok. A kormány természetesen azt emelte ki, hogy az érvényes szavazatok 98%-a, az összes választópolgár mintegy 40%-a „nem”-mel szavazott, és így a kormány álláspontját támogatta. Ugyanakkor a hazai és nemzetközi értékelések többnyire azt hangsúlyozták, hogy a népszavazás nemcsak érvénytelen volt, de a részvétel messze az érvényességi küszöb alatt maradt, ami nemcsak a fentiek ismeretében meglepő, de valószínűleg a Fidesz várakozásait is alulmúlta.

Tanulmányunkban arra keressük a választ, hogy miért nem volt sikeresebb a kormány mozgósítása a kvótaellenes népszavazásra. A körülmények ismeretében nem annyira a szavazók, mint inkább a távolmaradók motivációt tartottuk érdemesnek a tanulmányozásra. 2016 novemberében egy rövid kérdőíves felmérés, valamint fókuszcsoportos kutatás keretében igyekeztünk rekonstruálni a távolmaradók attitűdjét és indokait. Azt feltételeztük, hogy a szavazókat a kormány iránti alacsony fokú bizalomból és a hatalmon lévők iránti gyanakvásból táplálkozó választói cinizmus tartotta elsődlegesen távol, de szerepet játszhatott a választói preferenciák konfliktusa is: bár a migránsok elutasítása nagy, az EU támogatottsága magas, márpedig a referendumnak volt egy világos EU-ellenes éle. Mielőtt azonban eredményeinket ismertetnénk, szólunk a kvótareferendum hazai kontextusáról, valamint röviden bemutatjuk a népszavazásokkal kapcsolatos politikatudományi szakirodalom fontosabb megállapításait.

A KVÓTANÉPSZAVAZÁS KONTEXTUSA

A népszavazás intézménye ellentmondásos viszonyban van a parlamentáris demokrácia működésével. Miközben a népszavazást számos országban használják a fontos országgyűlési döntések – pl. alkotmánymódosítások – legitimálására, a legtöbb helyen ez az intézmény, különösen annak a „nép” által kezdeményezett formája, vagyis az iniciatíva, korlátozás, sőt tiltás alá esik. Ennek oka, hogy bár bizonyos feltételek mellett a népszavazás erősíti a demokráciát, az nehezen bizonyítható, hogy általában jobban leképezné vagy közvetítené a „valódi” népakaratot, mint a parlamentáris demokrácia normál működése (vö. Körösenyi 2009). Például mert a népszavazásokon általában kevesebben vesznek részt, mint az országgyűlési választásokon, és a szavazók megoszlása is kevésbé reprezentatív. Tegyük hozzá, hogy minél gyakoribbak a népszavazások, annál alacsonyabb az átlagos részvételi arány. Továbbá az iniciatívák mögött többnyire a megfelelő

erőforrásokkal rendelkező érdekcsoportok állnak, akik a számukra – és nem feltétlenül a „nép” számára – fontos kérdésekben és módon igyekeznek népszavaztatni. Azt sem szabad elfelejteni, hogy népszavazásra egy többé-kevésbé bonyolult probléma igen leegyszerűsített változatát lehet csak bocsátani – ezt az egyszerűsítést, a probléma előzetes formázását pedig valakik (akik nem a „nép”) végzik el. Ezért fogalmaz Mark Clarence Walker úgy, hogy a népszavazást mindig az elit használja stratégiai célokra, és erősen ki van téve a manipuláció különféle formáinak (Walker 2003). Figyelemre méltó például, hogy az autokrata vezetők milyen előszeretettel fordulnak a népszavazás eszközhöz döntéseik legitimálása céljából (Walker 2003, 3).

A népszavazások tehát nem feltétlenül demokratikusabbak a parlament működésénél, de értelemszerűen arra sincs garancia, hogy általuk tartalmi értelemben jobb döntés születik. Éppen ellenkezőleg. Míg az országgyűlésben legalábbis van arra esély, hogy a professzionális politikusok a szakértőikre támaszkodva, egymással és az érdekcsoportokkal vitatkozva, hosszadalmas politikai folyamatban megszülessen egy differenciált megoldást egy bonyolult problémára, a népszavazáson leegyszerűsített alternatívák közül választanak olyanok, akiknek sem idejük, és feltehetően kompetenciájuk sincs az adott problémával behatóan foglalkozni.

A népszavazás azon formája, amely valamilyen közpolitika-alkotást ír elő az országgyűlésnek, különösen problémás. Egyrészt gyakorlati okokból: a népszavazás csak valamilyen egyszerű kérdésben tud állást foglalni, ám egy közpolitikai program vagy egy törvény kidolgozása során számtalan olyan részletkérdés merül fel, amelyeket már nem lehet újra és újra népszavazásra bocsátani. Hogyan dönthető el, hogy a végeredmény kielégítő mértékben megfelel-e a népszavazáson hozott döntés eredeti szándékának? Másrészt súlyos elméleti kifogások is felmerülnek az országgyűlési képviselők függetlenségével és lelkiismereti szabadságával összefüggésben: a népszavazás olyan döntést kényszeríthet rájuk, amivel ők nem értenek egyet (Kis 2009).

A manipuláció veszélye és általában a képvisleti demokráciával való ellentmondásos viszonya miatt sok helyütt tehát csak a referendum engedélyezett, amikor is a népszavazás kiírója és a kérdés megfogalmazója az államhatalom (országgyűlés, kormány vagy államfő), és a referendumnak is csak az a fajtája, amelyben az eldöntendő kérdés a parlament által már meghozott döntés jóváhagyására vonatkozik. Ez esetben tehát a népszavazás arról dönt, hogy egy-egy fontos kérdésben, mint mondjuk egy nemzetközi katonai szövetséghez való csatlakozás, vagy az alkotmány módosítása, megerősíti-e a parlamenti döntést, többletlegitimitást biztosítva neki, vagy pedig elveti azt. A referendum ezen fajtája viszonylag kevés elméleti és gyakorlati problémát vet fel, miközben kihasználja a népszavazásban rejlő legitimációs potenciált, és ilyen módon megfelelően kiegészíti a képvisleti demokrácia normál működését (Kis 2009).

A magyar alkotmány, majd az Alaptörvény azonban megengedte, megengedi az iniciatívát, amelyre a rendszerváltozás óta négy alkalommal (1989, 1990, 2004 és 2008), összesen tíz kérdésben került sor.² Ezek felerészben valamilyen korábban, az országgyűlés által hozott döntés elvetésére irányultak (pl. vizitdíj, kórházi napidíj), míg a többi valamilyen törvényhozási kötelezettséget írt vagy írt volna elő a parlamentnek (pl. a „négyigenes” népszavazás kérdései vagy a sikertelennek bizonyult népszavazás a határon túli magyarok kettős állampolgárságáról). A népszavazásig eljutott kezdeményezéseken túl voltak olyan esetek is (a 2008-as népszavazási kezdeményezés az egészségbiztosítás privatizációja ellen, vagy a 2016-os népszavazási kezdeményezés a boltok vasárnapi zárvatartása ellen), amelyek aktualitásukat veszítették, ugyanis a köz véleményét érzékelve a kormánytöbbség visszavonta a korábbi döntését – itt a kezdeményező népszavazás nélkül is elérték politikai céljukat. Az iniciatívák, függetlenül attól, hogy a kezdeményezők mennyire hittek valóban az igazukban, kétségkívül politikai játszmák eszközei és terepe voltak: a mindenkor ellenzék vagy civil aktorok éltek velük, hogy a hatalmon lévők pozícióját, legitimitását kikezdjék, illetve őket bizonyos döntésekre kényszerítsék. A Fidesz 2010 után kialakult alkotmányos, majd a 2014 utáni majdnem alkotmányos többsége és az ellenzék gyengesége valószínűleg közrejátszott abban, hogy az elmúlt években különösen sok népszavazási kezdeményezést hirdettek meg.³ Ezek többsége azonban el sem jutott odáig, hogy a Nemzeti Választási Bizottság hitelesítse, vagy nem sikerült a megfelelő számú aláírást összegyűjteni. Meglehet, hogy az iniciatívák sikertelensége hozzájárult a népszavazással kapcsolatos kételyek megerősödéséhez, így a kvótareferendum érvénytelenségéhez is.

A mindenkor részvételi arányok és az eredmények hű tükröi voltak az aktuális politikai helyzetnek: például 2004-ben a népszavazás nem volt érvényes és eredményes még a közvéleményt láthatóan erőteljesebben foglalkoztató kórházprivatizáció ügyében sem (a részvétel végül 37%-os volt). Ebben feltehetően szerepet játszott a szocialista-liberális kormány otthon maradásra buzdító ellenkampánya.

² 1989. november 26.: köztársaságielnök-választás, MSZMP vagyona, munkahelyi pártszervek, munkáőrség; 1990. július 29.: köztársaságielnök-választás; 2004. december 5.: kórházprivatizáció, kedvezményes honosítás; 2008. március 9.: kórházi napidíj, vizitdíj, felsőoktatási tandíj.

³ Néhány példa: a vasárnapi boltbezárás ellen több kezdeményezés is indult; Kész Zoltán független parlamenti képviselő azt szerette volna megkérdezni népszavazáson, hogy „Egyetért Ön azzal, hogy a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 2. számú mellékletében meghatározott gazdasági társasággal foglalkoztatási jogviszonyban álló természetes személy havonta legfeljebb bruttó 2 millió forint összegű javadalmazásban részesülhessen?”; Gögsz Zoltán MSZP-s képviselő azt kérdezte volna meg, hogy „Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés alkotson törvényt az állami tulajdonban álló termőföldek értékesítésének a tilalmáról?”. Volt kezdeményezés Magyarország EU-ból való kilépéséről, a nyugdíj jogosultságokról, a választási szabályok módosításáról, Paks bővítéséről, az olimpiai pályázat beadásáról.

2008-ban már a szavazók 51%-a ment el szavazni, és nagy többségük az addigra erodálódott népszerűségű és legitimitású kormány döntései ellen adta le voksát.

Referendumra 2016 előtt két alkalommal került sor: 1997-ben a NATO-hoz való csatlakozásról, míg 2003-ban az Európai Unióba való belépésről szavazhattak a magyar állampolgárok.⁴ Ezek megfelelnek a referendumok általános ismérveinek: egy-egy fontos, az aktuális kormány politikáján túlmutató jelentőségű és az országgyűlés által eldöntendő kérdésben foglaltak állást, szélesebb legitimitást biztosítva e döntéseknek. Jegyezzük meg, hogy nem az országgyűlési döntések utólagos jóváhagyásáról van szó, hiszen a törvényhozási döntéseket megelőzték a népszavazások. Ugyanakkor ez a lényegen nem sokat változtatott, hiszen az adott politikai helyzetben tudható volt, hogy a parlamenti többség hogyan szavazna. Mégis, ezek a referendumok is felvillantják a népszavazások demokratikus paradoxonát, és nem mentesek a manipulációtól sem. A részvétel ugyanis mindkét esetben 50% alatt maradt (49 és 46%), és az érvényességet csak az biztosította, hogy a NATO-népszavazás előtt a szocialista és liberális kormánytöbbség módosította az alkotmányt, az érvényességi küszöböt a választásra jogosultak 25%-ának egyhangú szavazatához kötve.

A 2016-os népszavazás sok tekintetben különbözött a korábbiaktól. Bár referendum volt, amelyet a kormány kezdeményezett, a kezdeményezés politikai kontextusa, a kezdeményező valószínűsíthető politikai szándéka, és a népszavazásra bocsátott kérdés jellege nagyban eltért az előző referendumok során tapasztaltaktól.

A NATO- és az EU-népszavazás esetén világos volt, hogy miről kell dönteni – ezek tulajdonképp a referendumra bocsátandó kérdések tankönyvi példái. Az azonban kevésbé világos, hogy a kvótanépszavazás kérdése voltaképpen miről is szólt, és hogy konkrétan mi lett volna a következménye az igenek vagy a nemek győzelmének.⁵ A népszavazás után Orbán Viktor az Alaptörvény módosítását kezdeményezte, erről azonban a népszavazás előtt nem beszélt, ráadásul a referendum érvénytelen lett, tehát annak eredményéből ez közvetlenül nem eredeztethető.

A kampány során Orbán Viktor arról beszélt, hogy a népszavazás „felhatalmazást ad” a kormánynak, „megerősíti” azt az EU-kvóta elleni harcban. Tehát nem egyszerűen egy konkrét döntés megerősítéséről vagy elvetéséről szólt, hanem általánosabb politikai tétje volt: a kormány támogatásáról szólt az ellenzékkal,

⁴ 1997. november 16.: NATO-csatlakozás; 2003. április 12.: EU-csatlakozás.

⁵ Az ellenzék a feltett kérdés alkotmányosságát is kétségbe vonta, hiszen Magyarország Alaptörvénye 8. cikkének (2) d) szakasza szerint nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségről nem lehet népszavazást kiírni. A bírósági felülvizsgálatra irányuló kérelem nyomán azonban a Kúria úgy döntött, hogy „tiltott népszavazási tárgykör jelen ügyben nem áll fenn”. Felvethető továbbá, hogy a kérdés manipulatív volt, hiszen az EU javaslata nem „betelepítésről”, hanem menekültek ideiglenes befogadásáról szólt.

az EU-val és a migrációs válsággal való küzdelmében. Politikai kommunikációs szempontból ez értelmezhető cél: a kutatások szerint a népszavazási kampányok során az állampolgárok értékelik a politikai vezetők képességeit, mérlegelik, hogy mennyire jól kezelik a kérdéses ügyet (Semetko–De Vreese et al. 2004). Tegyük hozzá, hogy a népszavazás ilyen típusú, politikai tőke szerzésére és a politikai ellenfél gyengítésére való használata a népszavazások hazai történetében eddig inkább az iniciatívákra volt jellemző. Nem fér bele Morel (2001) referendumentípiológiájába sem, aki a fejlett országok 1940 és 1998 közötti népszavazási gyakorlatát elemezve azt állítja, hogy a referendumok négyfélék: „kötelezőek”, tehát alkotmányban előírtak (pl. nemzetközi katonai szövetséghez való csatlakozás esetén), „problémamegoldók” (a kormányzó koalíción belüli ellentéteket oldják fel), „törvényhozók” (a parlamentben az erőviszonyok miatt valószínűleg nem támogatott közpolitikai javaslat elfogadását szolgálják) vagy plebiszcitumok (az államfő által kezdeményezett „bizalmi szavazások”).

Úgy tűnik tehát, hogy a kvótanépszavazás nemcsak a hazai, de a nemzetközi gyakorlat fényében is szokatlan jellemzőkkel bír. Bizonyos értelemben még a plebiszcitumokhoz áll a legközelebb, amennyiben feltesszük, hogy általános legitimációs-bizalmi céllal szervezték. Ezt a célt érthetővé teszi, ha emlékeztetünk: 2014 őszétől kezdve a kormány több vereséget elszenvedett. Az internetadó ügyében a kormány meghátrálni kényszerült a tömegtüntetések és tiltakozások hatására; az amerikai kormány kitiltási botránya Vida Ildikót, a NAV elnökét is érintette, ami a kormányba vetett bizalmat is csökkentette (Bartha–Boda 2016); továbbá 2014 és 2015 során három időközi választást⁶ is az ellenzéki jelöltek nyertek, amivel a Fidesz elveszítette alkotmányozó többségét a törvényhozásban. Bár a Fidesz maradt továbbra is a legnépszerűbb párt, támogatottsága 2014 őszétől 2015 tavaszáig jelentősen csökkent.⁷ A migrációs válság 2015 elején kezdődő tematizálásával, majd a népszavazási kampánnyal a Fidesz minden bizonnyal a népszerűségének csökkenését igyekezett visszafordítani.

A politikai okok között természetesen ott van az ellenzékkal, mégpedig elsősorban a Jobbikkal való vetélkedés is. A baloldal nem tudott meggyőző és hatásos alternatívát kínálni a Fidesz migránsdiskurzusára. A Jobbik viszont úgy érezhette, hogy a Fidesz kisajátítja az idegenellenességet, amely addig a radikális jobboldal ügye volt. A Jobbik és a Fidesz között láthatóan egyfajta verseny folyik a tekin-

⁶ 2014. november 23. Budapest, II. sz. egyéni választókerület. Győztes: Horváth Imre, MSZP. 2015. február 22. Veszprém I. (Veszprém) Kész Zoltán, az ellenzék által támogatott független jelölt. 2015. április 12. Veszprém 3. (Tapolca) Rig Lajos, Jobbik. Forrás: www.valasztas.hu. (Letöltve: 2016. 12. 16.)

⁷ A TÁRKI adatai szerint míg 2014 júliusában a Fidesz a teljes népességben 38%-os támogatottságot élvezett, addig 2015 júliusában ez az arány lecsökkent 22%-ra. Forrás: <http://www.tarki.hu/hu/research/elect/index.html>. (Letöltve: 2016. 12. 16.)

tetben, hogy melyik párt legyen az ügygazda, és ebben a vetélkedésben a Fidesz áll jobban: 2015 elejétől, a párizsi merényletektől Orbán Viktor napirendre vette a migránsok problémáját, és az év folyamán a kormány politikai kommunikációs kampányt folytatott a kérdésben. Bár az országban szerte kihelyezett óriásplakátok a menekülteket szólították meg,⁸ valójában a magyar állampolgároknak üzentek: egyszerre érzékeltetve a probléma súlyát, és a kormány eltökéltségét a magyar érdekek megvédése iránt. A határzár kiépítése mutatta ugyanakkor, hogy a kormány nemcsak beszél, hanem cselekszik is. Mindezek az akciók nehéz helyzetbe hozták a Jobbikot, amely nyilvánvalóan helyeselte azokat, és legfeljebb azal tudta támadni a kormányt, hogy nem elég, amit tesz. A 2015-ben kezdődő kormánykampányra válaszul vetette fel a Jobbik a népszavazási témát, és 2015 őszén aláírásgyűjtést is kezdett az alábbi kérdés népszavazásra való bocsátásáról: „Egyetért-e azzal, hogy kvóta vagy visszatoloncolás útján idegen országok polgárait ne telepítsék Magyarországra?” A kezdeményezés azonban végül elhalt, és a kormány népszavazási kezdeményezése valósult meg, amelyben a Jobbik – jobb híján – támogatta a kormány álláspontját.

Az érvénytelen népszavazást követően sem csökkent a két párt közötti ügyverseny. 2016 őszén a Fidesz és a Jobbik vitába bonyolódott az Alaptörvény módosítása kapcsán, miután Vona Gábor a javaslat támogatásának feltételül azt szabta, hogy a kormány állítsa le az ún. letelepedési kötvények árusítását. A két párt kölcsönösen képmutatással vádolta egymást: a Jobbik szerint a Fidesz nem gondolja valóban komolyan a bevándorlás korlátozását, hiszen pénzért bárkit beenged az országba, míg a Fidesz szerint a Jobbik, bár támogatta a kormány népszavazási kampányát, valójában mégsem elkötelezett az ország megvédése iránt. A Vona Gábor ellen a Fideszhez közel álló médiában 2016 őszén indult, valamint a Fidesz civil platformjának tekinthető Civil Összefogás Fórum által indított lejárató kampány azt mutatja, hogy a Fidesz a Jobbikot tekinti fő ellenfelének, és a menekültkérdésben, amelyet 2015–2016-ban kiemelt kampánytémává tett, különösen nem hajlandó engedni.

Összefoglalva: a 2016-os népszavazás formailag referendum volt ugyan, de tartalmi, politikai értelemben különbözött a tipikus referendumentől és a hazai előzményektől egyaránt. Bizonyos értelemben a plebiszcitumhoz hasonlít a legjobban. Nem egy egyértelmű döntés megerősítéséről vagy elvetéséről szolt, és nem volt világos, hogy milyen közpolitikai, jogi vagy politikai következményekkel jár a nemek vagy az igenek győzelme. A népszavazás sokkal inkább értelmezhető egy olyan politikai kampány elemeként, amelynek célja a kormány és a Fidesz

⁸ Az egységes kék háttérű óriásplakátokon olvasható szövegek az alábbiak voltak: „Ha Magyarországra jössz, be kell tartanod a törvényeinket!”, „Ha Magyarországra jössz, nem veheted el a magyarok munkáját!” „Ha Magyarországra jössz, tiszteletben kell tartanod a kultúráinkat!”

népszerűségének visszaszerzése, a kormányzóképeség felmutatása, az állampolgári támogatás megszerzése, és mindezzel – természetesen – a politikai ellenfelek gyengítése. További cél lehetett a helyi kampánystábok működőképességének tesztelése, a szimpatizánsok megerősítése, valamint a 2018-as országgyűlési választás egyik kampánytémájának és az ehhez kapcsolódó ügygazdaszerep rögzítése. A népszavazásoknak ugyanis van kognitív megerősítő, tematizációs (*priming*) hatása: témájuk mint fontos téma rögzülhet a következő választások során (Donovan–Tolbert–Smith 2009). Tegyük mindehhez hozzá, hogy a menekültválságban játszott szerepével Orbán Viktor kilépett az európai politika színpadára (lásd Illés, Körösi és Metz tanulmányát a jelen kötetben). Ezen politikai célok megvalósításához viszont az kellett, hogy a népszavazáson minél többen vegyenek részt, minél többen a kormány álláspontját támogassák, és ideális esetben a népszavazás legyen érvényes és eredményes.

NÉPSZAVAZÁSI MOBILIZÁCIÓ ÉS DEMOBILIZÁCIÓ

A fentiek szerint sejthető, hogy Orbán Viktornak és a Fidesznek fontos volt, hányan vesznek részt a népszavazáson. Az igazi bizonytalanság ugyanis nem az eredményesség, hanem az érvényesség kapcsán merült fel.⁹ A közvélemény-kutatók egyértelműen jelezték, hogy a kormány 2015–2016-os kampánya elérte célját: az emberek elutasítóbbak lettek az idegenekkel, a terrorveszélyt, a migrációs válságot komoly problémának tartották, és elutasították az EU javaslatát a menekültek kvóták szerinti elosztásáról.¹⁰ Ugyanakkor, mivel a Fidesz a 2011-es Alaptörvényben a népszavazások érvényességi korlátját a korábbiakhoz képest megemelte, és a szavazásra jogosult állampolgárok több mint felének érvényes szavazatához kötötte, kétséges volt, hogy elegenden elmennek-e, hiszen az 1989 óta tartott népszavazások közül mindössze kétféle esetben haladta meg a részvétel az 50%-ot (az 1989-es „négyigenes” és a 2008-as vizitdíjas népszavazáson; megjegyzendő, hogy a vizitdíjas népszavazás esetében az 50,51%-os részvétel épphogy meghaladta az érvényességi küszöböt).

Melyek voltak azok a tényezők, amelyek alapján magas részvételt lehetett prognosztizálni?

⁹ Orbán Viktor közvetlenül a népszavazás előtt adott interjújában ugyan már arról beszélt, hogy a részvételi arány nem fontos, azonban ez éles ellentétben áll a korábbi nyilatkozataival.

¹⁰ Lásd például a TÁRKI és a Medián vizsgálatait a témában: http://www.tarki.hu/hu/news/2016/kitekint/20160330_pressrelease.pdf vagy <http://median.hu/object.c38fa2c9-5bc2-40c9-ae38-bab515a5f172.ivy>. (Letöltve: 2016. 12. 16.)

I. Erőforrások

Népszavazások esetében is kimutatták azt az intuitíve is valószínűnek látszó összefüggést, hogy pozitív kapcsolat van a szavazás eredménye és a kampány során felhasznált erőforrások között (Muñoz–Guinjoan 2013). A kommunikáció és a kampány intenzitása és a mobilizációs erőfeszítések növelik a szavazáson való részvételt. Nos, a kvótanépszavazás esetében pontos adatokkal nem rendelkezünk, de tudható, hogy a kormány és a Fidesz hatalmas erőforrásokat mozgósított a kampány során. A „nem” szavazatra buzdító plakátok az ország minden településén nagy számban voltak jelen, és kampányhirdetések tömege jelent meg a médiában is. Becslések szerint 10 milliárd forintot bőven meghaladó forrást is elkölthettek a kampány során, ami a népszavazást a legdrágább hazai választássá teszi, de ami mellett a brit „Brexit” népszavazási kampány összes költsége is eltorpül.¹¹ Mindemellett a fideszes politikusok és maga Orbán Viktor is folyamatosan napirenden tartották az ügyet, és szavazásra buzdítottak. Ezzel szemben az ellenzék ellenkampánya korlátozott és erőtlen volt, és a szavazás előtti utolsó napokra-hetekre korlátozódott. A fókuszcsoporthoz tartozó kutatásunk (lásd alább) során is ez volt az általános vélemény azzal a megszorítással, hogy sokan hallottak a Magyar Kétfarkú Kutya Párt szatirikus ellenkampányáról.

2. Negatív üzenetek, konfliktus

Több kutatás is rámutatott a negatív üzenetek és a konfliktus mobilizációs hatására. Kahn és Kenney (1999) szerint a szavazók különbséget tudnak tenni céltalan „sárdobálás” és információs értékkel bíró negatív kampányüzenetek között. Az előző csökkenti a szavazáson való részvételi hajlandóságot, ám az utóbbi növeli. Martin (2008) szerint a negatív információk, a problémák tematizálása növeli az állampolgári érdeklődést a közügyek iránt, a választási részvételt szintúgy. Ugyanilyen hatása van a fenyegető, nemkívánatos politikai alternatíva potenciális bekövetkezésének. A konfliktusról szóló híreknek ugyancsak pozitív mobilizációs hatása van (Schuck–Vliegenthart–De Vreese 2016). A kvótanépszavazás pedig

¹¹ http://hvg.hu/itthon/20160922_A_valasztasi_kampanyal_is_tobbet_kolt_a_kvotakampanyara_a_kormany. Letöltve: 2016. 12. 04. A kormány hivatalos tájékoztatása szerint a kvótanépszavazás kampányára 8,6 milliárd Ft-ot költöttek. Ez a 2014-es választás hivatalos Fidesz-kampányköltségének kilencszerese, ami az arányokat mutatja. Ugyanakkor független civil szervezetek, így a Transparency International számításai szerint a pártok minden választás során jóval többet költenek a hivatalos kérténél. <https://pcblog.atlatszo.hu/2016/12/15/hiheto-kilencszerannyi-penz-ment-a-kvotaellenes-nep-szavazasi-kampanyara-mint-a-fidesz-KDNP-2014-es-parlamenti-valasztasi-kampanyara/> Letöltve: 2016. 12. 16.

lényegileg konfliktusra épült Magyarország és az EU, Magyarország és a bevándorlók között. A kormány kommunikációja összekapcsolta hazánk migrációs fenyegetettségét az állítólag rossz EU-döntés és általában az EU általi fenyegetettséggel. A kampány során a terrorveszély is előkerült, aminek különös súlyt adott a referendum előtt egy héttel robbanó, és két rendőrt súlyosan megsebesítő bomba (bár el kell ismerni, hogy a politikusok visszafogottan nyilatkoztak az ügyben, és nem erősítettek rá a terrordiskurzusra). Az állampolgárok szavazatukkal minden veszélyek és fenyegetettségek ellen foglalhattak állást.

3. Információk és média

A választások és a népszavazások eredményét is befolyásolja, hogy az állampolgárok milyen információkhoz jutnak a médiából (De Vreese–Semetko 2004). Bár nem áll rendelkezésünkre részletes média-tartalomelemzés, a tapasztalatok és a szórványos elemzések¹² alapján, valamint a hazai médiapiac sajátosságai miatt nagy biztonsággal állítható, hogy a médiát a kormányálláspont és a menekültkérdés problémái uralták. A kormányálláspont ugyanis nemcsak a közszolgálati adókban jelent meg: az MTI ingyenes híreit számos kereskedelmi médium átveszi. A bulvármédia egy része „kormányközelinek” mondható, másik része viszont tipikusan apolitikus, vagyis ha a kormányoldal álláspontját nem is közvetíti, az ellenérveknek sem ad teret (vö. Boda et al. 2014).

4. A népszavazás kettős mobilizáló hatása

Mivel a kampányba a Fidesz és Orbán Viktor személyesen is erősen „beleállt”, ráadásul a Jobbik is a részvételre buzdított, várható volt, hogy a Fidesz és a Jobbik szimpatizánsai nagy arányban el fognak menni szavazni. Márpedig e két párt szavazótábor a teljes népesség mintegy több mint 40–45%-át tette ki 2016 őszén. Ugyanakkor a népszavazásokon való részvétel mintázata hazai (Tardos 2009) és nemzetközi (Donovan et al. 2009) adatok szerint is eltér az országgyűlési/elnöki választásokon való részvételtől. A népszavazásokon nagyobb számban jelennek meg azok az egyébként politikailag kevésbé aktív vagy a szokásos választói jellemzőkkel kevésbé jól leírható emberek, akik szkeptikusak a pártokkal és a „nagypolitikával” szemben, ám konkrét ügyekben hajlandóak állást foglalni. A kormány

¹² A Mérték Médiaelemzési Műhely szerint a közszolgálati híradók a népszavazást megelőző napokon kiegyensúlyozatlan, egyoldalú közvetítéseket adtak, amelyeket az elemzők „kampányhíradózásnak” neveznek. Lásd <http://mertek.eu/jelentesek/szuropoba-7-kampanyhíradozas> (letöltve: 2016. 12. 16.).

kommunikációja igyekezett a menekültválságot nemzeti ügynek bemutatni, így várható volt, hogy a pártelkötelezett szavazók mellett nagy számban megjelennek a kevésbé elkötelezett, ám a bevándorlás problémáját súlyosnak tartó állampolgárok.

A népszavazáson azonban a részvételi arány (belföldön 43,91, összességében 44,08%) az 1990 óta lezajlott népszavazások részvételi átlaga alatt maradt, ráadásul a leadott szavazatokon belül több mint 6%-ot tettek ki az érvénytelen voksok. Mivel ez utóbbi arány messze meghaladja a szokásosat, sejthető, hogy sokan tudatosan, és egyes ellenzéki pártok érvénytelen szavazásra vagy távolmaradásra buzdító kampányát követve szavaztak így.¹³

Hogyan magyarázható ez az alacsony részvétel, amely az előrejelzéseket is jelentősen alulmúlta?¹⁴ Kutatásunk ezen kérdés megválaszolására irányult, és az alábbi feltevéseket vizsgálta. Fontos megjegyezni, hogy hipotéziseink nem egymást kizáróak: több oka is lehetett – és eredményeink szerint volt is – annak, hogy nem mentek el többen szavazni.

5. Politikai cinizmus és a „túltolt kampány”

A nemzetközi szakirodalom politikai cinizmusnak nevezi a politikából való kiábrándulás és bizalomvesztés jelenségét, amely a politikától való elfordulással és alacsony politikai aktivitással jár (Agger–Goldstein–Pearl 1961). A kutatások szerint a politikai cinizmust növelheti az ún. stratégiai kommunikáció, amely a politika versenyszerűségét, az egyes aktorok várható pozícióját, személyes stílusát vagy népszerűséget hajszoló döntéseit emeli ki (De Vreese 2004; Elenbaas–De Vreese 2008). Álláspontunk szerint a politikai cselekvést nagymértékben meghatározza az a hit, hogy a politika valahogyan a közjót szolgálja (vö. Boda 2012). Feltevésünk, hogy a kormányzat mindent elborító, túlzott, pestiesen szólva „túltolt” kampánya visszaütött: gyanakvást ébresztett a hatalmon lévők motivációjával kapcsolatban, növelte a cinizmust és demobilizált, különösen a politikailag kevésbé elkötelezett szavazók körében. A médiahatás tehát negatívba fordult, és nem tudott érvényesülni a népszavazások potenciális mozgósító ereje a politikailag kevésbé elkötelezett állampolgárok irányában.

¹³ A baloldali ellenzék nem folytatott egységes kampányt. Az MSZP, a DK, az Együtt és a PM a távolmaradásra, a Fodor Gábor vezette Magyar Liberális Párt igen szavazatra biztatott. Az LMP nem foglalt állást. Érvénytelen szavazást egyedül a Magyar Kétfarkú Kutya Párt propagált, de mint említettük, szatirikus kampánya az óriásplakátokon és az interneten keresztül is sokakhoz eljutott.

¹⁴ A Republikon szeptember 30-án 51%-os biztos részvételt mért (lásd <http://republikon.hu/elemlzesek-kutatasok/160930-nepszavazas-kutatas.aspx>, letöltve 2016. december 16-án), augusztus végén a Publicus 53%-ot (lásd: http://www.publicus.hu/blog/kvotanepszavazas_novekvo_idegenllesneg_valtozatlan_reszveteli_szand/, letöltve 2016. december 16-án).

H1. A távolmaradók túlzottnak tartották a kormány népszavazási kampányát.

H2. A népszavazás nem tudta megszólítani a politikailag kevésbé elkötelezett állampolgárokat.

6. A népszavazás üzenete konfliktusba került az EU-párti attitűdökkel

A népszavazási kampány üzenete nem volt teljesen világos. Ez a homályosság egyfelől persze tág kereteket adott a kormánynak is az ügy megfogalmazását illetően: a kampányban szó volt a bevándorlásról, a bevándorlók okozta problémákról, a terrorveszélyről, az EU képtelenségéről a probléma kezelésére, a kvótamechanizmusról mint rossz döntésről, és általánosabban a magyar érdekek védelméről az EU-val és a bevándorlókkal szemben. Úgy tűnhetett, a népszavazás egy egész problémahalmazra ad valamilyen választ. Ugyanakkor úgy véljük, az EU-ellenes üzenetek összeütköztek a magyarok széles körű EU-pártiságával, hiszen a különböző felmérésekből tudható, hogy a megkérdezettek 75–80%-a egyetért hazánk EU-tagságával.¹⁵

H3. A távolmaradók között szignifikánsan erősebb az EU-pártiság, mint a szavazók között.

7. A népszavazás tétje nem volt teljesen világos

A kampány üzenetének fókuszátlansága miatt a népszavazás tétje talán nem volt kellőképpen világos. Az sem zárható ugyanakkor ki, hogy a bevándorlás-problémát az emberek nem tartották valóban fontos problémának. A Medián felmérése alapján 2015 folyamán ugyan szinte a semmiből a menekültválság lett a legfontosabb probléma a megkérdezettek szerint,¹⁶ azonban 2016 szeptemberében a megkérdezettek már az egészségügy helyzetét említették mint legfontosabb problémát, és csak ezután következett a menekültválság.¹⁷ Az sem zárható továbbá, hogy ha valaki aggódik is a menekültválság miatt, a népszavazást ettől még tarthatja nem megfelelő eszköznek a probléma kezelésére. Ha a migránsválság valódi probléma lenne, akkor azt várhatnánk, hogy az általa érintett megyékben magasabb lesz a részvétel. Azt feltételezzük, hogy ez nem így volt.

¹⁵ A jelen kutatás keretében végzett felmérés szerint a megkérdezettek 77%-a Magyarország EU-tagsága mellett szavazna.

¹⁶ <http://median.hu/object.c38fa2c9-5bc2-40c9-ae38-bab515a5f172.ivy>.

¹⁷ <http://444.hu/2016/12/15/kvotanepszavazas-utan-megint-a-korrupciot-tartjak-tobben-sulyos-problemanak>

H4. A távolmaradók szerint a népszavazásnak nem volt valós tétje.

H5. A menekültválság által közvetlenül érintett településeken és megyékben nem volt az átlagosnál magasabb a népszavazási részvétel.

Hipotéziseinket egy 2016 novemberében elvégzett reprezentatív közvélemény-kutatás adatain teszteltük.¹⁸ Felhasználtuk továbbá a Nemzeti Választási Iroda által működtetett www.valasztas.hu oldal hivatalos adatait. Végül, három fókuszcsoportos vizsgálat is készült annak érdekében, hogy a motivációkat finomabb eszközökkel is lehessen elemezni. A fókuszcsoportos kutatás természetesen nem alkalmas hipotézistesztlésre, de úgy véljük, eredményei hasznos és érdekes adalékokkal szolgálnak a kérdés jobb megértéséhez, továbbá plauzibilisebbé is tehetik hipotéziseinket.

EREDMÉNYEK

Az eredmények bemutatását a népszavazás valós részvételi arányainak elemzésével kezdjük. A Nemzeti Választási Iroda által közreadott adatok közül elemzésünkben kizárólag a belföldi szavazókra vonatkozókat használjuk. Ennek oka, hogy a Závecz Research által készített minikutatás értelemszerűen csak őket tudta elérni, sem a külföldi levélben szavazókat, sem a külföldön dolgozó/tanuló követségeken szavazókat nem tudta lekérdezni. A teljes, összes választópolgárra és a belföldi szavazókra számított részvételi adatsorban van ugyanakkor némi különbség (44,08 vs. 43,91%).¹⁹ Fókuszunk tehát az összes, lehetséges választópolgárhoz képest némiképp szűkebb.

Az I. táblázatban összefoglaltuk a 2016. október 2-i népszavazás legfontosabb részvételi adatait megyei szinten. Legmagasabb, 50% feletti részvétel Vas és Győr-Moson-Sopron megyében, míg a legalacsonyabb, 40% alatti Budapesten volt. Lényegesen az országos átlag alatti szinten található még Baranya megye részvételi átlaga is (40,74%).

Ahogy azt fentebb jeleztük, a hazai (Tardos 2009) és nemzetközi (Donovan et al. 2009) szakirodalom szerint a népszavazási részvétel eltér az országgyűlési/elnöki választásokon való részvételtől. A népszavazásokon nagyobb számban jelennek meg azok az egyébként politikailag kevésbé aktív vagy a szokásos választói jellemzőkkel kevésbé jól leírható emberek, akik szkeptikusak a pártokkal és a

¹⁸ A lekérdezést a Závecz Research Intézet végezte. A minta az ország felnőtt népességét nemi hovatartozás, életkor, iskolai végzettség és a lakóhely településtípusa szerint reprezentálja, és 1000 fő személyes megkérdezésével készült.

¹⁹ A levélben szavazó külföldi állampolgárok részvételi aránya 47,47%, a külképviseleteken személyesen szavazók aránya 83,34% volt, azonban ez utóbbi esetben a regisztrált állampolgárok száma mindössze 11 231 fő volt. Érdekesképpen megemlítjük, hogy messze a legtöbben, 1327-en Londonban regisztráltak a névjegyzékben.

I. táblázat.

	A	B	C	D	E	F
	Népszavazás, 2016. 10. 02. belföldön megje- lentek aránya (%)	Összes népszavazás részvételi átlaga	Népszavazá- sok részvételi átlaga*	Különbség (B–A)	Különbség (C–A)	OGY- választások részvételi átlaga
Budapest	39,43	48,44	54,64	9,01	15,21	70,79
Baranya	40,74	43,38	49,12	2,64	8,38	63,81
Bács-Kiskun	45,95	38,31	43,89	-7,64	-2,06	59,95
Békés	43,15	39,44	44,52	-3,71	1,37	61,88
Borsod-Abaúj- Zemplén	41,71	40,22	45,16	-1,49	3,45	62,14
Csongrád	44,70	40,28	45,69	-4,42	0,99	62,04
Fejér	45,04	41,63	47,65	-3,41	2,61	63,39
Győr-Moson- Sopron	51,11	46,98	53,44	-4,13	2,33	68,50
Hajdú-Bihar	43,15	37,15	42,33	-6,00	-0,82	59,50
Heves	46,04	42,49	47,78	-3,55	1,74	64,83
Jász-Nagykun- Szolnok	42,55	38,33	43,54	-4,23	0,99	60,50
Komárom- Esztergom	43,73	42,72	48,76	-1,01	5,03	64,22
Nógrád	45,08	42,47	47,62	-2,61	2,54	63,37
Pest	43,61	42,22	48,53	-1,39	4,92	64,14
Somogy	44,63	40,83	46,11	-3,80	1,48	61,99
Szabolcs- Szatmár-Bereg	44,58	36,85	41,79	-7,73	-2,79	59,61
Tolna	45,67	41,69	47,19	-3,99	1,52	62,57
Vas	52,01	46,77	53,35	-5,24	1,34	69,08
Veszprém	47,56	44,78	50,77	-2,79	3,21	66,78
Zala	48,62	41,85	47,62	-6,77	-1,00	64,90
Ország	43,91	42,48	48,18	-1,43	4,27	64,47
átlag	–	–	–	-3,11	2,52	–
szórás	–	–	–	3,73	3,92	–

Színezés:

I. oszlop: a 2016. október 2-i népszavazás valós részvételi eredménye megyénként.

* Az 1990. július 29-i, a köztársasági elnök megválasztási módjáról megrendezett népszavazáson kívül az összes többi országos népszavazáson megjelentek részvételi átlaga megyénként.

A sötét sorok a menekültválsággal érintett megyéket jelzik. Sötétített színezés: az adott megye közvetlenül érintett a menekültválságban. Minél sötétebb a sor, annál érintettebb a megye.

A félkövérrel jelzett oszlopok a különbségoszlopok.

Részvételi adatok összehasonlítása

G	H	I	J	K
Különbség (F–A)	Önkormányzati választások részvételi átlaga	Különbség (H–A)	EP-választások részvételi átlaga	Különbség (J–A)
31,36	45,10	5,67	44,43	5,00
23,07	49,20	8,46	32,42	-8,32
14,00	44,15	-1,80	30,85	-15,10
18,73	45,94	2,79	30,39	-12,76
20,43	51,91	10,20	30,90	-10,81
17,34	44,59	-0,11	32,35	-12,35
18,35	46,07	1,03	33,09	-11,95
17,39	49,81	-1,30	37,08	-14,03
16,35	43,11	-0,04	29,73	-13,42
18,79	50,72	4,68	32,82	-13,22
17,95	45,72	3,17	29,23	-13,32
20,49	45,23	1,50	32,68	-11,05
18,29	52,98	7,90	32,78	-12,30
20,53	45,38	1,77	35,31	-8,30
17,36	51,11	6,48	31,59	-13,04
15,03	53,29	8,71	29,07	-15,51
16,90	49,44	3,77	32,10	-13,57
17,07	53,25	1,24	37,41	-14,60
19,22	49,50	1,94	35,02	-12,54
16,28	48,87	0,25	33,89	-14,73
20,56	46,35	2,44	34,58	-9,33
18,75	–	3,32	–	-11,79
3,61	–	3,55	–	4,40

Magyarázat:

különbség B–A: a korábbi, összes népszavazás részvételi átlaga megyénként – adott megye részvétele a 2016. október 2-i népszavazáson;
különbség C–A: az 1990. július 29-i népszavazás kivételével a korábbi népszavazások részvételi átlaga megyénként – adott megye részvétele a 2016. október 2-i népszavazáson;

különbség F–A: országgyűlési választások részvételi átlaga megyénként – adott megye részvétele a 2016. október 2-i népszavazáson;

különbség H–A: önkormányzati választások részvételi átlaga megyénként – adott megye részvétele a 2016. október 2-i népszavazáson;

különbség J–A: európai parlamenti választások részvételi átlaga megyénként – adott megye részvétele a 2016. október 2-i népszavazáson;

Forrás: www.valasztas.hu; saját számítás.

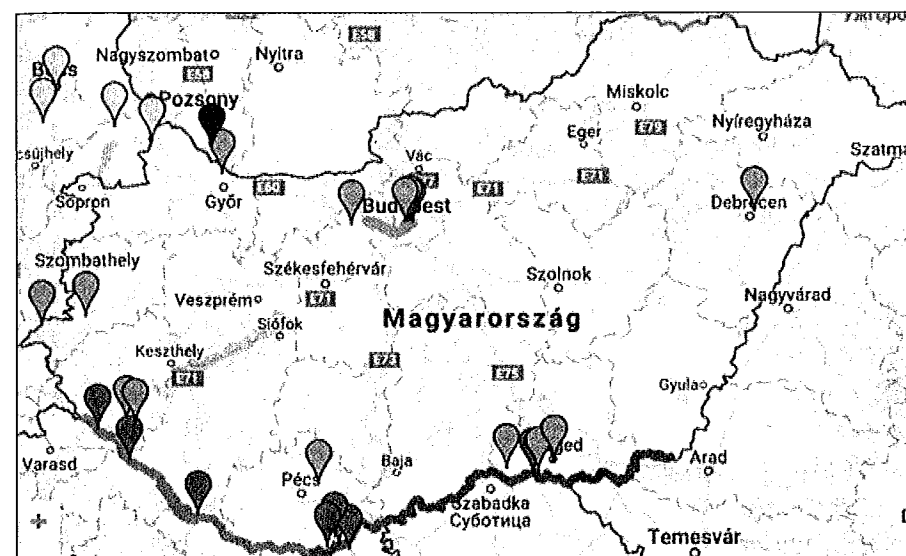
„nagypolitikával”. Tardos Róbert jelzett cikkében arra utal, hogy a magyarországi népszavazási adatok leginkább a lokális szavazások, azaz az önkormányzati választások mintázataira hasonlítanak (Tardos 2009, I41–I43). Az. I. táblázat tartalmazza a magyarországi összes választási esemény (első fordulójának) részvételi adatait. Minden részvételi típust megyénként átlagoltunk, majd megnéztük a 2016. októberi népszavazáson megjelentek arányának és a különböző részvételi típusok arányának különbségét. Ha a különbség oszlop negatív előjelű volt, az azt jelentette, hogy az adott megyében magasabb volt a részvételi arány októberben, mint a korábbi népszavazások, országgyűlési, önkormányzati választások és EP-választások részvételi átlaga. Népszavazási átlag oszlopból kettőt is készítettünk. Ennek oka, hogy az 1990. július 29-i, a köztársasági elnök megválasztási módjáról megrendezett népszavazáson extrém alacsony volt a részvételi arány (országosan 13,98%, de volt olyan megye, ahol a részvétel éppen csak elérte a 10%-ot). Miután ez a népszavazás teljesen eltérő mintázatot mutatott az azt megelőzőtől és az azt követőektől egyaránt, ezért módszertanilag indokoltnak láttuk, hogy olyan átlagot is alkalmazzunk, amelyben nincs benne ez a kiugró eset.

A kapott eredmények azt mutatják, hogy a kötelező menekültkvótákról szóló népszavazás legkevésbé sem hasonlít az országgyűlési választások, valamint az EP-választások részvételi mintázataira. Az előbbiől lényegesen alacsonyabb, a másodikól lényegesen magasabb minden megyében. Mindkét esetben Budapesten a legnagyobb az eltérés oly módon, hogy az átlagok alapján, a fővárosban az országgyűlési és az EP-választásokon is érdemben magasabb részvételek voltak az elmúlt 25 évben.

A 2016. október 2-i népszavazás részvételi mintázata a korábbi népszavazások és a helyi, önkormányzati választások részvételi arányainak felel meg leginkább. Ha az összes népszavazást vizsgáljuk, akkor Baranya megye és Budapest kivételével mindenütt némiképp magasabb volt, mint a népszavazási átlagok, viszont, ha kivesszük a népszavazási részvételi átlagokból az extrém alacsony 1990-eszt (A köztársasági elnök választásáról), a különbségek a legtöbb esetben kisebbek lesznek, vagyis a 2016-os kvótanépszavazás belesimul a szokásos népszavazási részvételek mintázatába. Az eltérés ebben az esetben is Budapesten és Baranya megyében a legnagyobb, oly módon, hogy mindkét helyszínen általában magasabb szokott lenni a megjelenési arány, mint volt 2016. október 2-án. A budapesti extrém alacsony részvétel mögött a magunk részéről tudatos magatartást feltételeztünk, amely összefüggésben lehet egyrészt a politikai affinitás átlagosnál magasabb szintjével, másrészt a baloldali pártok erős budapesti beágyazottságával.

Az önkormányzati választások részvételi átlagához képest – néhány kivételtől eltekintve – a kvótanépszavazáskor inkább hajszálnyival alacsonyabb volt a megjelenés. Első ránézésre azt mondhatjuk, hogy Tardos Róbert hipotézise igazolható. Úgy tűnik, hogy az egész országot tekintve a vizsgált népszavazáson mintha

1. ábra. A menekültválság által érintett települések és régiók



Forrás: <http://24.hu/kozelet/2015/09/18/itt-egy-terkep-a-magyarorszag-menegultvalsagrol/>

ténylegesen kevésbé érvényesült volna a „nagypolitikai”, másképpen pártpolitikai szempont – ami az országgyűlési és az EP-választások jellegzetessége –, és ténylegesen mintha a helyi lakosságot mozgatta volna meg jobban az ügy.

Témánk szempontjából érdemes külön is megvizsgálni azokat a megyéket, amelyek ténylegesen érintettek voltak a menekültválság hónapjaiban. A 2015. évi nyári, kora őszi súlyos menekültválság – a sajtó által készített összeállítás alapján – ugyanis közvetlenül néhány települést érintett Magyarországon. Ezek a települések leginkább a déli határ mentén helyezkednek el. Az emlékeztető, spontán vonulások kezdőpontja Röszke és közvetlen környezete, középpontja Budapest (a VIII. kerület – Keleti pályaudvar és II. János Pál pápa tér), végpontja pedig Hegyeshalom, az osztrák–magyar határátkelő volt (később a tranzitirány átvándorlott a szerb határtól a horvát és részben a szlovén határ irányába). Ha valahol, ezekben a megyékben, és közvetlenül ezeken a településeken lehetett valós tétje a népszavazásnak. Az ott élők személyesen tapasztalhatták meg a menekültválság következményeit. Az érintett megyék tehát, mindenekelőtt Csongrád, majd Baranya, illetve Somogy és Zala, kisebb részben Fejér, Vas, illetve Bács-Kiskun és Hajdú-Bihar, a kimeneteli oldalon pedig Győr-Moson-Sopron megye.

A közvetlenül vagy inkább érintett megyék mindegyikében – Baranya megyétől eltekintve – magasabb volt a részvétel a kvótanépszavazáson, mint a korábbi, összes népszavazás átlagaiban, ha azonban a szűkített népszavazási részvételi átlagot vizsgáljuk, korántsem ilyen egyértelmű az eredmény. A legközvetlenebbül

érintett Csongrád, Baranya, Somogy megyékben a szokásoshoz képest 2016 októberében – eltérő mértékben ugyan, de – alacsonyabb volt a részvétel, míg Zala megyében hajszálnyival magasabb.

Az önkormányzati választásokhoz viszonyítva még kevésbé egyértelmű az összefüggés. Míg Baranyában és Somogy megyében érdemben alacsonyabb volt a részvétel, addig Csongrád megyében szinte pontosan az önkormányzati választások átlagaira hasonlít a menekültkvótákról szóló népszavazás részvételi mintázata.

A rendelkezésre álló adatbázis lehetővé teszi a településszintű összehasonlítást is. A korabeli sajtó hírei alapján azonosítottuk azokat a településeket, amelyek a leginkább érintettek voltak a menekültválságban. Ebben az esetben azonban – annak érdekében, hogy a lehető legkevesbé kelljen aggregálni az eredményeket – nem a korábbi részvételekhez hasonlítunk, hanem a megyén belüli eredményekhez. Pozitív volt a különbség oszlopa, ha a menekültválságban érintett községben/városban többen mentek el, mint a megyében vagy a hasonló típusú településeken.

A menekültválságban közvetlenül érintett települések eredményei nem mutatnak egy irányba. Vannak olyan települések, amelyeknél a részvétel magasabb a megyei részvételi átlagnál (pl. Martonfa, Gyékényes, Zákány, Sormás, Vámoszabadi), míg másoknál lényegesen alacsonyabb, mint a megyei átlag (pl. VIII. kerület, Szeged, Nagykanizsa), végül pedig olyan települések is láthatók a 2. táblázatban, amelyek szinte pontosan a megyei részvételi átlagot „hozták” 2016. október 2-án (pl. Magyarbóly, Körmend, Debrecen). A tisztánlátás érdekében az összehasonlítást az adott megyén belüli hasonló települések átlagaival is érdemes megtenni abban a reményben, hogy így pontosabban láthatók a részvételi tendenciák. A kiválasztott 21 településből 13-ban az adott megye hasonló településeinek átlagaitól kisebb részvétel rögzíthető, 8 esetben viszont magasabb. A menekültválság által legjobban érintett öt település (Budapest VIII. kerület, Röske, Ásotthalom, Szeged, Hegyeshalom) esetében viszont a változás egy irányba mutat: ezeken a településeken a megye hasonló méretű és jogállású településeihez képest alacsonyabb volt a 2016. október 2-i népszavazáson való részvétel. Igaz ugyanakkor, hogy az országos részvételi aránynál viszont – a VIII. kerület és Szeged kivételével – magasabbak a megjelenési arányok.

Összességében a részvételi adatok igazolni látszanak H5 hipotézist: még a menekültválság által érintett települések, megyék részvétele sem lényegesen magasabb. Ez vagy azt jelenti, hogy a migráció által érintett régiókban sem tartják azt nagyobb problémának, mint máshol, vagy azt, hogy az állampolgárok a népszavazást nem látták alkalmasnak a probléma kezelésére. Mindenesetre nem a menekültek tényleges jelenlétéből következett a részvétel vagy az otthon maradás dichotómiája közötti választás.

Elemzésünk második részében a már többször említett minikutatás eredményein keresztül vizsgáljuk felállított hipotéziseinket.

2. táblázat. A menekültválság során érintett települések lakóinak részvételi magatartása

	Megye	Település jellege	Szavazóként megjelent választópolgárok aránya (%)	Megye részvételi átlaga (%)	Megye megyei jogú városainak részvételi átlaga	Megye városainak részvételi átlaga	Megye községeinek részvételi átlaga	Részvétel különbsége (település–megye)	Részvétel különbsége (település–megye)
VIII. kerület	Budapest	kerület	32,45	39,43	–	–	–	–6,98	NE
Röske	Csongrád	község	47,22	44,70	41,41	48,07	48,05	+2,52	–0,83
Ásotthalom	Csongrád	község	47,20	44,70	41,41	48,07	48,05	+2,50	–0,85
Szeged	Csongrád	mjv	37,82	44,70	41,41	48,07	48,05	–6,88	–3,59
Martonfa	Baranya	község	59,55	40,74	38,26	40,13	43,96	+18,81	+15,59
Béremend	Baranya	község	37,68	40,74	38,26	40,13	43,96	–3,06	–6,28
Illoska	Baranya	község	38,05	40,74	38,26	40,13	43,96	–2,69	–5,91
Magyarbóly	Baranya	község	40,99	40,74	38,26	40,13	43,96	+0,25	–2,97
Gyékényes	Somogy	község	55,23	44,63	43,67	43,35	45,91	+10,6	+9,32
Barcs	Somogy	város	41,79	44,63	43,67	43,35	45,91	–2,84	–1,56
Zákány	Somogy	község	56,26	44,63	43,67	43,35	45,91	+11,63	+10,35
Sormás	Zala	község	55,97	48,62	45,19	49,74	51,15	+7,35	+4,82
Nagykanizsa	Zala	mjv	42,23	48,62	45,19	49,74	51,15	–6,39	–2,96
Itenye	Zala	város	44,54	48,62	45,19	49,74	51,15	–4,08	–5,2
Bicske	Fejér	város	48,31	45,04	43,45	46,14	43,6	+3,27	+2,17
Kiskunhalas	Bács-Kiskun	város	43,83	45,95	43,38	45,79	47,83	–2,12	–1,96
Szentgotthárd	Vas	város	53,40	52,01	47,32	50,96	56,47	+1,39	+2,44
Körmend	Vas	város	52,72	52,01	47,32	50,96	56,47	+0,71	+1,76
Vámoszabadi	Győr-Moson-Sopron	község	58,28	51,11	47,41	51,27	54,77	+7,17	+3,51
Hegyeshalom	Győr-Moson-Sopron	község	50,50	51,11	47,41	51,27	54,77	–0,61	–4,27
Debrecen	Hajdú-Bihar	mjv	43,09	43,15	43,09	42,73	44,15	–0,06	NE

I. oszlop: a 2016. október 2-i népszavazás valós részvételi eredménye megyénként.

A félkövérrel jelzett oszlopok a különbségeket jelzik. Az első az adott település és a megyei részvétel különbsége.

A második oszlop pedig az adott település és az azonos jellegű települések részvételi átlaga közötti különbség.

Forrás: www.valasztas.hu; saját gyűjtés és számítás.

Kvalitatív kutatási eredmények

A 2016. október 28-án és 29-én készített 3 fókuszcsoporthoz tartozó beszélgetés során a Závecz Research munkatársainak segítségével olyan személyeket kérdeztünk meg Budapesten és Szegeden, akik vagy nem vettek részt a népszavazáson, vagy elmentek ugyan, de érvénytelenül szavaztak.²⁰ A kvalitatív technikák nem igazán alkalmasak hipotézisek tesztelésére, hiszen nem számszerűsíthetők, de arra igen, hogy egyrészt segítsék a hipotézisek megfogalmazását, másrészt hozzájáruljanak a hipotézisekkel kapcsolatos lakossági attitűdök feltárásához.

A fókuszcsoporthoz tartozó beszélgetéseken a népszavazás érvénytelenségének 3 fő okát fogalmazták meg a beszélgetőtársak:

1. a népszavazás hiteltelensége és ehhez kapcsolódóan az, hogy a népszavazáson feltett kérdésre nem adható jó válasz:

„nem volt tétje”, „kibúzták a tétet alóluk Brüsszelben”, „árnyékbokszt”

2. általános politikai érdektelenség uralkodik az országban, elfásultak az emberek:

„az én szavazatom ügysem számít”, „azt is lehetett tudni, hogy akármilyen lesz az eredmény, módosítják az Alaptörvényt”

3. a fennálló rendszer (helyesebb itt a rezsim szó használata, lásd Körösi 2015) kritikája:

„nem akartam Orbánt támogatni a részvétellel”

„nem akarok asszisztálni a céljaikhoz”,

„üzenni akartam a kormánynak, hogy ő is megértse”

A fővárosi távolmaradók körében jelent meg az okok között „az otthon maradás nem más, mint az Európai Unió melletti kiállás” narratívája, valamint körükben hangsúlyozták leginkább a tétnélküliséget:

„EU-párti vagyok, és ezt leginkább azzal tudtam a magam számára igazolni, ha nem veszek részt egy hamis kérdésfeltevés igazolásában”;

„semmi értelme nem volt, mindegy, mi az eredmény, nem befolyásol semmit”;

„felesleges volt, a kormány e nélkül is azt csinál, amit akar”.

A szegedi passzív választók a népszavazást egyfajta előrehozott választásnak és nem népszavazásnak fogták fel, amiben nem akartak részt venni. Ebben a „játzmában” az otthon maradásukkal akartak a kormány ellen szavazni. Viselkedésüket leginkább az alábbi érvekkel támasztották alá:

²⁰ A fókuszcsoporthoz tartozó beszélgetések specifikációját lásd a mellékletben.

„Ez egy előrehozott választás volt, de csak a Fideszre lehetett szavazni, rájuk nem akartam, mert nem szeretem őket, inkább otthon maradtam.”

„Aki az ellenzékre szavaz, az otthon marad”.

A kampányról a távolmaradók és az érvénytelenül szavazók is elmondták, hogy annak lényegét nem a menekültek jelentették, igazán nem is volt tétje a népszavazásnak, sokkal inkább a Fidesz belpolitikai céljait, erejének aktuális demonstrációját szolgálta, egyfajta főpróbája volt a következő parlamenti választásnak. Egységes volt a vélekedés azzal kapcsolatban is, hogy a kampány méretét eltúlozták, hogy minden típusú médiafelületen szokatlanul nagy gyakorisággal szerepeltek hirdetések, hírműsorokban, hírportálokon is folyamatosan terítéken volt a téma. Feltűnő volt, hogy még a legkisebb településeken is erős volt a jelenlét. Mindezt a megkérdoztetek „hisztériakeltésnek” minősítették.

Konszenzus volt a résztvevők között abban is, hogy az otthonmaradók passzív ellenállást valósítottak meg, az érvénytelenül voksolók viszont inkább aktívan szembeszegültek a hatalommal. A 3. táblázat összefoglalja azokat a jellemző motivációkat, magatartástípusokat, amelyeket a választadók megneveztek az érvénytelenül szavazás és az otthon maradás vonatkozásában.

A fókuszcsoporthoz tartozó beszélgetés alapján azt mondhatjuk, hogy a politikai cinizmus és a népszavazás valódi tétjével kapcsolatos szkepszis fontosabb, míg a „túltolták a kampányt” és az EU melletti kiállás gyengébb szerepet játszott a távolmaradásban.

3. táblázat. Az érvénytelenül szavazók és az otthonmaradók jellemző típusai a fókuszcsoporthoz tartozó résztvevői szerint

Érvénytelenül szavazók	Távolmaradók
Akik demonstrálni szeretnék, hogy felelős polgárok, akik számára fontos a demokrácia és a szavazati jog, ugyanakkor a szavazáson feltett kérdést nem tartják relevánsnak (társadalmi felelősség)	Közönyösek, feleltlenek, akiket nem érdekel a közösség sorsa („hedonista fogyasztó”)
Kritikát fejeznek ki „közvetlen fricska, üzenet”	Akik tiltakozásukat így fejezték ki, nem akartak partnerek lenni értelmetlen vagy átláthatatlan és zavaros megmozdulásokban („passzív ellenálló”)
Akik félnek nem elmenni („a bizottság számon tartja”, „nem kapja meg a pályázati pénzt, ha nem megy el”)	Kiábrándultak, akik nem hiszik, hogy hatással lehetnek a közösség életére („tanult tehetetlen”)
Az érvénytelen szavazat konkrét, mérhető politikai aktivitás	

Kvantitatív kutatási eredmények

Az elemzés harmadik lépéseként egy 1000 fős, 18 éven felüli magyar választópolgárookra reprezentatív survey vizsgálat eredményei alapján teszteljük felállított hipotéziseinket. Mint a fentebbi alfejezetekből kitűnt, a népszavazás valós eredményei, valamint a fókuszcsoportos beszélgetéseken elhangzottak inkább a H4-es hipotézist erősítene, ugyanakkor közvetetten ugyan, de a H1 és a H3 hipotézis mögé is lehet a beszélgetések során többször elhangzott álláspontot felsorakoztatni.

A vizsgálatban kétféle módon is teszteltük, hogy mi lehetett az oka az érvénytelenségnek. Először ún. nyitott kérdés segítségével arra kértük a vizsgálatban részt vevőket, hogy fogalmazzák meg, miért nem mentek el kellő számban az emberek az október 2-i népszavazásra. Másodszor pedig saját magunk által megfogalmazott állításokat teszteltettünk.

A nyitott kérdések kódolása alapján készített 2. ábra mutatja, hogy a magyar társadalom szerint az „érdektelenség” okozta leginkább a 2016. október 2-i népszavazás sikertelenségét (a 711 válasz egynegyede). Ehhez járul a fásultság (5%) és az általános politikaellenesség (5%), amelyek hasonló magyarázathalmazt alkotnak. A tiltakozás (9%) és a baloldali ellenkampánya (5%) az egyik oldalon, míg a másik oldalon a lustaság (4%), a butaság (4%) és a potyautasság (3%) jelenik meg magyarázatként. Az előbbiben a kormány és személyesen Orbán Viktor elleni felszólamlás, valamint a baloldali sikeres ellenkampánya érhető tetten, a másik oldalon a csalódott jobboldali narratíva látható: az embereket félrevezette az ellenzék, lusták, azt hitték, hogy majd más szavaz helyettük, és nem fogták fel a kérdés jelentőségét. Megjelennek olyan magyarázatok is, amelyek a kérdés feleslegességére, valamint arra utalnak, hogy már úgys eldöntött volt az egész. Az eleve elrendeltetett jelleg két szempontból is megragadható, egyrészt a kormány oldaláról – úgys azt csinál a kormány, amit akar –, másrészt az EU részéről is. Az EU döntéseit nem tudjuk befolyásolni, nem a mi szintünk. Az Unió-pártiság, valamint az, hogy a kormánypropagandát túlzottan erőteljesnek ítélték, csak másodlagos, sőt inkább harmadlagos szempontként figyelhető meg a válaszokban.

Második lépésben hat állítást teszteltünk a népszavazás érvénytelenségével kapcsolatosan. A feltett kérdéseket és a mögöttük meghúzódó hipotézist lásd a 4. táblázatban.

Az 5. táblázat jelzi, hogy a hat tesztelt érvénytelenségi ok közül az átlageredményeket figyelembe véve a legfontosabb a népszavazás tétnélkülisége volt (átlagpont 3,39), ezt követte az emberek kormány elleni tiltakozása (3,31 pont). Három ok, a kormányzat túl erős propagandája, az EU-ellenesség és az általános politikaellenesség nagyjából azonos, közepes átlagértékű, míg a válaszok átlageredményei alapján a legkisebb szerepe a sikeres baloldali ellenkampánynak lehetett (2,72 át-

2. ábra. Mekkora szerepe volt abban, hogy kevesen mentek el a népszavazásra – nyitott kérdés



Magyarázat: minél nagyobb egy szó, annál magasabb az említettség.

4. táblázat. A hipotézisek és a survey vizsgálat során tesztelt érvénytelenségi ok

Hipotézis	Feltett kérdés
<i>Politikai cinizmus és a „túltolt kampány”</i>	
H1. A távolmaradók túlzottan tartották a kormány népszavazási kampányát.	a kormányzat túl erős kampányt folytatott [tét nélkülség]
H2. A népszavazás nem tudta megszólítani a politikailag kevésbé elkötelezett állampolgárokat.	az embereket nem érdeklik a politikai ügyek [apolitikusság]
A fentiek ellenreakciói, tudatos otthon maradás.	sikeres volt a baloldali ellenzék otthon maradásra buzdító kampánya [baloldal]
	az emberek így tiltakoztak a kormány ellen [tiltakozás]
<i>A népszavazás üzenete konfliktusba került az EU-párti attitűdökkel</i>	
H3. A távolmaradók között szignifikánsan erősebb az EU-pártiság, mint a szavazók között.	a népszavazás során feltett kérdés az EU ellen szólt [EU-ellenesség]
<i>A népszavazás tétje nem volt teljesen világos</i>	
H4. A távolmaradók szerint a népszavazásnak nem volt valós tétje.	a népszavazásnak nem volt valós tétje

lagpont). Többdimenziós skálázás módszere révén megpróbáltuk az érvénytelenség magyarázó okai mögötti latens dimenziókat megvizsgálni, és térben ábrázolni. A sokváltozós statisztikai eljárás révén kitűnt, hogy három érvénytelenségi indok közel áll egymáshoz. Ezek a kormány elleni tiltakozás, a baloldali pártok sikeres ellenkampánya és a kérdés EU-ellenes éle. E három, a kétdimenziós térben egymáshoz nagyon közel álló ok mellett a fennmaradó három ok teljesen szétart, térbeli kapcsolatot nehezen lehet közöttük kimutatni. A kétdimenziós tér origójához legközelebb az emberek apolitikussága áll. Tőle, és egyébként az összes többi

5. táblázat. Az érvénytelenség magyarázatai részvétel alapján
(1-től 5-ig terjedő skála átlagai)

	A népszavazásnak nem volt valós tétje*	Az emberek így tiltakoztak a kormány ellen*	A kormányzat túl erős kampányt folytatott az utolsó időszakban	A népszavazás olyan kérdést feszegetett, amely az Európai Unió ellen szólt*	Az embereket nem érdeklik a politikai ügyek	Sikeres volt a baloldali ellenzéki pártok otthonmaradásra biztató kampánya
nem vett részt	3,73*	3,47*	3,22*	3,50	3,01	2,77
igennel szavazott**	2,94	3,35	2,95	3,49	3,47	2,44
nemmel szavazott	3,17*	3,15*	3,18*	2,84	3,21	2,69
érvénytelenül szavazott	2,98	3,81	2,92	3,53	3,24	2,82
minta	3,39	3,31	3,18	3,15	3,14	2,72

* Statisztikai értelemben szignifikáns különbség a csoportok között (ANOVA). A statisztikai próbák alapján a nemmel szavazók és az otthonmaradók véleménye következetesen eltér egymástól, $p \leq 0,05$.

** Az alacsony elemszám miatt az igennel ($N=22$) és az érvénytelenül szavazók ($N=27$) eredményei csak tájékoztató jellegűek.

állítástól legtávolabb a tétnélküliség helyezkedik el. A másik végpontot pedig a „túltolták a kampányt” magyarázata adja.

Ha ezeket az okokat megvizsgáljuk a szerint, hogy a kérdezett részt vett-e a népszavazáson és hogyan szavazott,²¹ három magyarázat esetében mutatható ki statisztikai értelemben szignifikáns különbség a különböző részt vevő vagy otthon maradó csoportok között (a tétnélküliség, a tiltakozás és az EU-ellenesség). Azok, akik nem vettek részt a referendumon, legfontosabb okként a népszavazás tétnélküliségét nevezték meg (3,73 pont), ezt követte közel azonos, az átlagot jóval meghaladó módon a népszavazáson feltett kérdés EU-ellenessége és a kormány elleni tiltakozás.

²¹ Érdemes megjegyezni, hogy a 2016. október 20–25. között, azaz a népszavazást követő 3. héten lezajlott vizsgálatban a valósághoz képest magasabb azok aránya, akik saját bevallásuk szerint részt vettek a választáson. A vizsgálatban részt vevők 59%-a emlékezett úgy, hogy részt vett, és valamilyen módon szavazott október 2-án. E jelenség nem ismeretlen a választásshociológiában. Tardos Róbert jelzett cikkében a 2008-as népszavazást követő vizsgálat vonatkozásában 7%-os többlétszámú részvételt számolt be (Tardos 2009, 152). Tardos a cikkben részletesebben kifejti a többlétszámú részvétel jelenségének vélhető okait. Úgy véljük, hogy 2016-ban is érvényesült egyfajta győzteshez húzás, a kormány győztes kommunikációjához való természetes adaptálódás.

6. táblázat. Az érvénytelenség magyarázatai pártpreferenciák szerint
(1-től 5-ig terjedő skála átlagai)

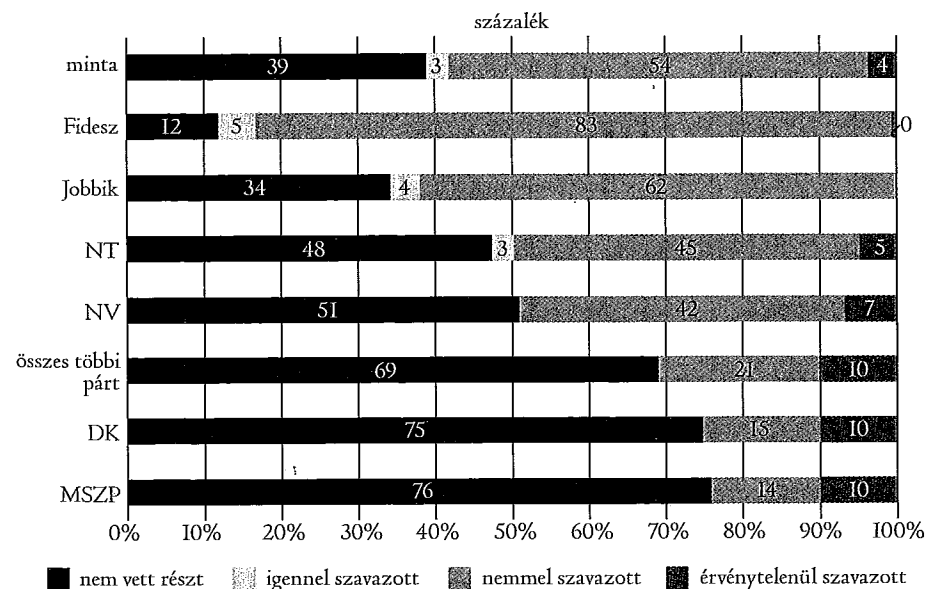
Párt-preferencia	A népszavazásnak nem volt valós tétje*	Az emberek így tiltakoztak a kormány ellen*	A kormányzat túl erős kampányt folytatott az utolsó időszakban	A népszavazás olyan kérdést feszegetett, amely az Európai Unió ellen szólt*	Az embereket nem érdeklik a politikai ügyek*	Sikeres volt a baloldali ellenzéki pártok otthonmaradásra biztató kampánya
nem tudja, nem válaszol	3,45	3,38	3,26	3,22	3,09	2,57
Fidesz	3,30	2,96	3,17	2,78	3,33	2,54
MSZP	3,79	3,57	3,00	3,44	3,05	3,16
Jobbik	3,09	3,35	3,19	3,06	3,20	2,62
DK	3,43	3,84	3,06	3,99	3,25	3,32
egyéb párt	3,79	3,93	3,29	3,53	2,62	3,08
minta	3,39	3,33	3,19	3,15	3,15	2,69

* Statisztikai értelemben szignifikáns különbség (ANOVA).

A nemmel szavazók számára a legfontosabb szempont az emberek politikai érdektelensége volt (3,21 átlagpont). Ugyan az érvénytelenül szavazók eredményei, az alacsony elemszám miatt csak tájékoztató jellegűek, az 5. táblázatból jól látszik, hogy körükben messze a legmagasabb az aktív, kormány elleni tiltakozó magatartás felvállalása (3,81 pont).

Ha az érvénytelenség magyarázatait keressük, nyilvánvalóan adódik a pártpreferenciák szerinti rendezés lehetősége. Joggal feltételezhető, hogy a különböző pártok – már csak a kampányban, a pártok által elfoglalt különböző pozíciók miatt is – szavazói más-más szempontokat tartanak fontosnak és kevésbé meghatározónak. A hat vizsgált ok közül egyetlen, a „túl erős kampány” nem szignifikáns, az összes többi esetében van különbség az egyes pártok és az ismeretlen preferenciájúak véleményében. Ahogyan a 6. táblázat mutatja, az ismeretlen preferenciájúak, valamint az MSZP szavazói számára a legplauzibilisebb magyarázat a népszavazás tétnélkülisége volt, ezzel szemben a legnagyobb táborn kitevő Fidesz-szavazók úgy vélik, hogy a politikai érdektelenség okozta leginkább az október 2-i népszavazás eredménytelenségét. A Jobbik és a kisebb pártok szavazói körében a legnagyobb az otthon maradás tiltakozó jellege (egyfajta passzív rezisztencia), végül a DK kis létszámú hívei voltak az egyedüliek, akik úgy vélték, hogy a kérdés EU-ellenessége okozta azt, hogy a választókorú népesség kevesebb mint fele ment el a 2016-os népszavazásra.

3. ábra. A részvétel mintázatai a politikai pártpreferenciák szerint
(a kérdésre választ adók százalékában)



Pearson $\chi^2 = 219,962$; sig = 0,000. Cramer's V = 0,311.

A statisztikai próbák alapján egyébként a Fidesz-szavazók azok, akik általában eltérő véleményt nyilvánítanak az ismeretlen preferenciájúakkal és/vagy a baloldali szavazókkal szemben (ilyen magyarázat pl. az EU-ellenesség vagy a tiltakozást kifejező opció). A Fidesz és a Jobbik szavazói között nincs statisztikai értelemben kimutatható véleménykülönbség. Az MSZP és a DK szavazói egyébként a Fideszhez képest határozottan a baloldali pártok sikeres kampánya mellett foglalnak állást.

Az elemzés utolsó lépésében érdemes megvizsgálni, hogy a fentiek fényében milyen szociodemográfiai, szociokulturális és politikai jellemzők mentén írhatók le azok, akik részt vettek a népszavazáson, illetve akik otthon maradtak. Egész pontosan milyen tényezők hatottak a részvételre, illetve az otthon maradásra.

Ha csak egy viszonylag egyszerű, kétdimenziós kereszttáblával vizsgáljuk meg az otthon maradás – nemmel – igennel, illetve érvénytelenül szavazás kérdését kitűnik (lásd a 3. ábrát), hogy a legnagyobb arányban az MSZP és a DK szavazói maradtak otthon (76-75%), ezt követték a kisebb pártok szavazói. Ezek rétegek, ha el is mentek, az átlagosnál jóval nagyobb mértékben adtak le érvénytelen voksot (10%). Érdekes, hogy az ismeretlen preferenciájúak (válaszmegtagadók és pártválasztásukban bizonytalanok) mintegy fele, saját bevallása szerint résztvevő volt, de jóval kisebb mértékben, mint a Jobbik és különösen a Fidesz szavazói. Ez utóbbi

csoport tagjainak valamivel több mint egytizede maradt otthon, 83%-uk pedig nemmel szavazott.

Mindazonáltal az a tény, hogy az ismeretlen preferenciájúak (válaszmegtagadók és pártválasztásukban bizonytalanok), akik egyébként a népesség politikailag passzív csoportjait alkotják, a populáció valós részvételi átlagához hasonló – de a vizsgálat mintájának átlagához képest alacsonyabb – arányban vettek részt a szavazáson (legalábbis a saját bevallásuk szerint), azt sugallja, hogy a 2. hipotézisünket nem tudjuk igazolni. Tehát a kampány a politikailag kevésbé elkötelezettek egy részét is meg tudta szólítani valamilyen mértékben.

A kérdés vizsgálatára bináris logisztikus regressziós modelleket futtattunk három lépésben, ahol a függő változó az elment vs. otthon maradt október 2-án kétértékű változó volt. Elsőként egy olyan modellt futtattunk, ahol csak a választásszociológiában szokásos szociodemográfiai változókat (nem, kor, iskolázottság, település, aktivitás) vontuk be, majd a politikai érdeklődést, a vallásosságot és az EU-hoz való viszonyt, harmadikként a pártpreferenciát, végül a fenti magyarázatokat is. A 7. táblázat foglalja össze a kapott eredményeket. A kissé talán bonyolultnak tűnő táblázatban valójában a szürkével kiemelt cellák érdekesek. Ezek a cellák tartalmazzák azokat a változókat, amelyek érdemi (szignifikáns) hatást gyakoroltak arra, hogy valaki otthon maradt-e a 2016. október 2-i népszavazáson. Ha egy változó értéke egynél nagyobb, az növeli, ha egynél kisebb, az csökkenti annak az esélyét, hogy valaki otthon maradt. Minél jobban eltér az egyes értéktől, annál valószínűbb az otthon maradás (ha egynél lényegesen nagyobb) vagy éppen a megjelenés (ha egynél lényegesen kisebb).

Az első modell, amely az alapvető szociodemográfiai változókat tartalmazza, kevés információval bír (ráadásul a modell illeszkedése sem kifejezetten magas). Az aktív, dolgozó változón kívül semelyik szokásos, magyarázó változónak nincs hatása az otthon maradásra. Az aktivitásnál is az látszik, hogy inkább a nem aktívak maradtak otthon népszavazás idején.

A második modellbe három új, szociokulturális, részben attitűdinális jellegű változó került be (az egyház tanítását követő, a politikai érdeklődés mértéke és egy esetleges EU-kilépésről szóló népszavazás esetén a bent maradás mellett szavazna). Ebben az esetben, azon túlmenően, hogy javul a modell illeszkedése, látszik, hogy a beemelt tényezők közül a vallásosságnak és az EU-pártiságnak is hatása van az otthon maradásra: az elsőnek negatív, míg a másodiknak pozitív a hatása.

A harmadik modell, azaz a pártpreferenciák beemelése mutatja leginkább azt a változó halmazt, amely befolyásolhatta az október 2-i népszavazáson való részvételt vagy otthon maradást. A modell illeszkedése érdemben javult, és a 7. táblázat arra is rámutat, hogy az EU-pártiság jelentős mértékben az otthon maradást segítette elő, míg a Fideszre való szavazás nagyon nagy mértékben a részvételt ösztönözte.

7. táblázat. Az otthon maradásra ható tényezők bináris logisztikus modellje

Változó	I. modell	2. modell	3. modell	4. modell
	alapedemográfiai	szociokulturális tényezők	pártpreferencia	teljes modell
	Exp(B)	Exp(B)	Exp(B)	Exp(B)
nem (I=férfi)	0,919	0,901	0,569	0,413
kor	0,987	0,978	0,975	0,983
diploma (I=van diplomája)	1,099	1,615	0,700	0,499
Budapest	1,148	1,122	0,690	0,509
kisváros	1,025	0,834	0,396	0,275
község (I)	1,201	0,832	0,951	1,239
aktív (I=aktív dolgozó)	0,618	0,434	0,033	0,022
nyugdíjas (I)	1,149	0,977	10,501	16,992
vallás (I=egyház tanítását követő)		0,497	0,850	0,497
politika (I=5)		0,942	0,767	0,834
EU-ból kilépés (I=EU mellett)		1,857	3,541	4,792
Fidesz			0,009	0,011
MSZP			1,043	1,057
Jobbik			0,409	0,791
DK			1,093	1,910
Egyéb párt			1,642	2,411
túltolták				0,771
EU-ellenesség				2,317
tiltakozás				0,785
tét nélküiség				1,377
érdektelenség				1,048
baloldal				0,978
Constant	1,093	3,727	32,912	1,251
statisztikák				
-2 Log likelihood	1200,860	453,932	195,574	181,460
Cox & Snell R Square	0,015	0,079	0,414	0,447
Nagelkerke R Square	0,020	0,106	0,562	0,607

Színmagyarázat: sötéttel jelöltük a statisztikailag szignifikáns változók celláit.

(I) kategória változó.

Végül az utolsó modell, amelybe az érvénytelenséget magyarázó lehetséges indokokat is bevontuk, valamivel tovább pontosította az illeszkedést. Egyetlen magyarázat, a kérdés Európai Unió-ellenes éle került be újonnan releváns magyarázó

tényezőként, egyébként pedig a harmadik modell erősödött meg. A statisztikai elemzés alapján, röviden úgy lehetne az otthonmaradókat jellemezni, hogy iskolai végzettségtől, nemtől, állandó lakhely település típusától függetlenül az Európai Unió mellett kiálló, nem Fidesz-szavazó nyugdíjasok maradtak otthon, és tették érvénytelenné a 2016. október 2-i népszavazást.

ÖSSZEFOGLALÁS

Tanulmányunkban arra kerestük a választ, hogy miért nem volt sikeresebb a kormány mozgósítása a kvótaellenes népszavazásra, és mi vezetett ahhoz, hogy a minden korábbinál drágább kampány ellenére érvénytelen lett a 2016. október 2-i népszavazás. Elemzésünkben öt hipotézist fogalmaztunk meg, és ezek érvényességét teszteltük különböző adatforrások segítségével.

H1. A távolmaradók túlzottan tartották a kormány népszavazási kampányát.

A fókuszcsoportos beszélgetéseken többször is előkerült a kormány által folytatott túlzottan is erőteljes kampány, ugyanakkor összességében ezt a lehetséges magyarázatot nem tartották elsődlegesnek a népszavazás érvénytelensége szempontjából a beszélgetések résztvevői. Hasonló eredményekre jutottunk a survey vizsgálatot elemezve is. Nem ennek a magyarázatnak volt a legnagyobb támogatottsága sem a spontán válaszok alapján, sem a tesztelt kijelentések segítségével. A résztvevőket és otthonmaradókat, valamint a különböző pártpreferenciával rendelkezőket ez az állítás nem szegmentálta, közel hasonló mértékben fogadták el annak relevanciáját. Hipotézisünket így nem tekintjük igazoltnak. Inkább azt feltételezzük, hogy a „túltolt” kampány azokra hatott negatívan, akik egyébként is távolságtartással viszonyultak a népszavazási problémához vagy a Fideszhez.

H2. A népszavazás nem tudta megszólítani a politikailag kevésbé elkötelezett állampolgárokat.

Közvetett, kissé talán ellentmondó adatok állnak rendelkezésre ezen hipotézis érvényességére. Az előző népszavazások megyei részvételi átlagaihoz képest mindössze 3 olyan megye volt, ahol 2016. október 2-án magasabb volt a részvétel, mint az szokásos (Szabolcs-Szatmár-Bereg, Hajdú-Bihar és Bács-Kiskun), az önkormányzati választások átlagos részvételéhez képest pedig egyedül Bács-Kiskunban volt magasabb a megjelenési arány. Tardos Róbert 2009-es cikkét megerősítendő, a 2016. október 2-i népszavazás részvételi mintázatai is az előző népszavazások mellett a lokális jellegű, önkormányzati választásokhoz hasonlítanak, ami felveti a politikában kevésbé járatos, kevésbé elkötelezett állampolgárok magasabb arányú részvételének lehetőségét. A survey vizsgálat alapján ugyanakkor alig van olyan szociodemográfiai változó, amely – eltérően a szokásos, klasszikus hatá-

soktól – befolyásolta volna a népszavazási részvételt. Valójában a demográfiai tényezők – az aktivitáson túlmenően –, hasonlóan a politikai érdeklődéshez, vajmi keveset számítottak a népszavazási részvételben. Másrészt a pártválasztásokban bizonytalanok mintegy fele ott volt a népszavazáson, és nemmel szavazott. Összességében, ugyan a politikailag kevésbé elkötelezett állampolgárok túlnyomó többségét nem tudta mozgósítani a kampány, de azt sem lehet egyértelműen kijelenteni, hogy elhanyagolható hatással sem volt rájuk. Így a második hipotézisünket sem tekintjük igazoltnak.

H3. A távolmaradók között szignifikánsan erősebb az EU-pártiság, mint a szavazók között.

Elemzésünk többszörösen alátámasztotta ennek a hipotézisnek az elfogadhatóságát. Ugyan a fókuszcsoporthoz beszélgetésekben csak közvetetten jött elő ez a narratíva, a statisztikai elemzések kimutatták, hogy az EU-párti szavazók szignifikánsan nagyobb mértékben maradtak otthon a népszavazás napján, mint azok, akik támogatták volna Magyarország esetleges kilépését az Európai Unióból. Mindamelllett a tesztelt magyarázó indokok között is hangsúlyos volt az a szempont, mely szerint a feltett kérdésnek volt EU-ellenes éle, ezért maradtak otthon az emberek. Ráadásul az átlaghoz képest éppen az otthonmaradók és az érvénytelenül szavazók körében volt magas ennek az elfogadottsága. A lefuttatott sokváltozós regressziós elemzés pedig megerősítette a magyarázat kiemelt jelentőségét.

H4. A távolmaradók szerint a népszavazásnak nem volt valós tétje.

Minden elemzési típus, a valós adatok összehasonlító és területi elemzése, a fókuszcsoporthoz vizsgálatok, valamint a survey vizsgálat statisztikai elemzése egyértelműen azt támasztja alá, hogy a 2016. október 2-i népszavazástól távol maradókat egyszerűen nem fogta meg a felvetett téma, úgy érezték, hogy a népszavazásnak nincs valós tétje. A leginkább érintett megyékben és településeken vagy egyáltalán nem, vagy csak kevéssel volt magasabb a részvételi arány, mint a több szempont alapján számított átlag. A fókuszcsoporthoz beszélgetéseken talán ennek a szempontnak volt a legegységesebb az elfogadottsága. A survey vizsgálat spontán válaszaiban az „érdektelenség” kifejezés jelent meg a legtöbbször. A népszavazástól távol maradók éppen ezt a szempontot választották a legnagyobb arányban, amely el is választotta a különböző rétegeket egymástól.

H5. A menekültválság által közvetlenül érintett településeken és megyékben nem volt az átlagosnál magasabb a népszavazási részvétel.

Ahogy az a valós részvételi adatok területi szintű elemzéséből kitűnt, még a leginkább érintett megyék és települések esetében sem beszélhetünk lényegesen, nagyságrendileg magasabb részvételről – különösen egységesen nem –, mint az adott megyében, esetleg országosan. Vannak természetesen olyan települések, ame-

lyeken az országos átlaghoz képest vagy megyén belül magasabb a részvétel (Maratonfa, Zákány), de ezek inkább kivételnek számítanak, mint fő szabálynak. Úgy véljük, hogy az érintett települések lakói sem érezték a népszavazás valós tétjét.

A 4. és az 5. hipotézisünket tehát igazoltnak tekintjük. Ugyanakkor jelezniünk kell, az érdektelenség – legalábbis a fókuszcsoporthoz beszélgetések alapján – egyfajta fásultságot, beletörődést és megcsömörlést is jelentett. Akik valójában tiltakozni akartak a kormányzat politikája ellen, inkább elmentek, és érvénytelen szavazólapot adtak le. Ezek az eredmények egybevágnak Szabó és Oross eredményeivel (2016) a politikából való kiábrándulásról, a politikai rendszerrel, valamint általában a politikával kapcsolatos dominánsan negatív véleményklímáról.

Végül néhány gondolat annak kapcsán, ami minden választás, szavazás központi problémája: ki nyert a népszavazáson?

Az ellenzék és a független sajtó is a népszavazás érvénytelenségét emelte ki, ugyanakkor a kormány győzelmi kommunikációt folytatott, például „Megüzentük Brüsszelnek: 98% NEM a kényszerbetelepítésre!” feliratú plakátok jelentek meg az utcákon, arra utalva, hogy az érvényes szavazatok túlnyomó többsége a kormány álláspontját támogatta. Adataink szerint az emberek többsége (78%) tisztában van a népszavazás érvénytelenségével, de korántsem mindenki. Azok között, akik szerint érvényes lett, és győztek a nem szavazatok, erősen felülreprezentáltak a Fidesz hívei.

A kommunikációs küzdelmek önmagukon túlmutató jelentősége is lehet: például segítheti a „győzteshez húzás” jelenségét, ami itt is megfigyelhető volt, legalábbis rövid távon: a Fidesz népszerűsége nőtt. Ez a hatás azonban elég rövid életűnek bizonyult: decemberre például a menekültkérdés a harmadik helyre csúszott vissza az emberek problémalistáján, ugyanis az egészségügy mellett a korrupció problémája is megelőzte.²²

A népszavazásnak ugyanakkor további politikai hasznai is lehetnek. Ahogy említettük, a Fidesz például tesztelhette helyi aktivistáit és kampánystábjaikat, továbbá, meglehet, a migránsügyet a 2018-as választások egyik témájává kívánja tenni, és ehhez rögzíteni kívánta saját ügygazdai szerepét, valamint az ügy fontosságát a közvélemény előtt. Hogy ez mennyiben sikerül neki, 2018-ban fog csak kiderülni.

²² <http://444.hu/2016/12/15/kvotanepeszavazas-utan-megint-a-korrupciot-tartjak-tobben-sulyos-problemanak>.

HIVATKOZOTT IRODALOM

- Agger, R. E. – Goldstein, M. N. – Pearl, S. A. 1961. Political cynicism: Measurement and meaning. *The Journal of Politics* 23 (3) 477–506.
- Bartha Attila – Boda Zsolt 2016. Adómorál, bizalom és kényszerek-adózási motivációk Magyarországon korrupciós botrányok idején. *Közgazdasági Szemle* 63 (10) 1021–1045.
- Boda Zsolt 2012. Homo politicus, avagy egy politikai cselekvés- és motivációelmélet vázlata. *Politikatudományi Szemle* XXI (4) 53–77.
- Boda Zsolt – Szabó Gabriella – Bartha Attila – Medve-Bálint Gergő – Vidra Zsuzsanna 2014. Politikától vezérelve: A büntető populizmus diskurzusai a magyar politikában és a médiában. *Politikatudományi Szemle* XXIII (3) 69–96.
- De Vreese, C. 2004. The effects of strategic news on political cynicism, issue evaluations, and policy support: A two-wave experiment. *Mass Communication & Society* 7 (2) 191–214.
- De Vreese, C. H. – Semetko, H. A. 2004. News matters: Influences on the vote in the Danish 2000 euro referendum campaign. *European Journal of Political Research* 43 (5) 699–722.
- Donovan, T. – Tolbert, C. J. – Smith, D. A. 2009. Political engagement, mobilization, and direct democracy. *Public Opinion Quarterly* 73 (1) 98–118.
- Elenbaas, M. – De Vreese, C. H. 2008. The effects of strategic news on political cynicism and vote choice among young voters. *Journal of Communication* 58 (3) 550–567.
- Kahn, K. F. – Kenney, P. J. 1999. Do negative campaigns mobilize or suppress turnout? Clarifying the relationship between negativity and participation. *American Political Science Review* 93 (4) 877–889.
- Kis János 2009. A népszavazás a köztársasági alkotmányban. In Enyedi Zsolt (szerk.): *A népakarat dilemmái. Népszavazások Magyarországon és a nagyvilágban*. Budapest: DKMKA – Századvég, 63–85.
- Körösenyi András 2009. A népszavazások és a képviseleti demokrácia viszonya. In Enyedi Zsolt (szerk.): *A népakarat dilemmái. Népszavazások Magyarországon és a nagyvilágban*. Budapest: DKMKA – Századvég, 37–61.
- Körösenyi András 2015. A magyar demokrácia három szakasza és az Orbán-rezsim. In Körösenyi András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest: MTA TK – Osiris, 401–421.
- Martin, P. S. 2008. The mass media as sentinel: Why bad news about issues is good news for participation. *Political Communication* 25 (2) 180–193.
- Morel, L. 2001. The rise of government-initiated referendums in consolidated democracies. In Mendelsohn, M. – Parkin, A. (eds.): *Referendum Democracy: Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*. London: Palgrave Macmillan, 47–64.
- Muñoz, J. – Guinjoan, M. 2013. Accounting for internal variation in nationalist mobilization: unofficial referendums for independence in Catalonia (2009–11). *Nations and Nationalism* 19 (1) 44–67.
- Schuck, A. R. – Vliegenthart, R. – De Vreese, C. H. 2016. Who's afraid of conflict? The mobilizing effect of conflict framing in campaign news. *British Journal of Political Science* 46 (1) 177–194.
- Semetko, H. A. – De Vreese, C. H. et al. 2004. *Political campaigning in referendums: Framing the referendum issue*. New York: Routledge.
- Szabó Andrea – Oross Dániel 2016. *A politikai rendszer nyitottsága és zártsága európai perspektívában*. Konferencia-előadás. Elhangzott a „Hol van Magyarország az európai társadalmak térképén?” című konferencián 2016. november 17-én.

Tardos Róbert 2009. Ötven: ötven. Részvétel és távolmaradás a 2008-as népszavazáson. In Enyedi Zsolt (szerk.): *A népakarat dilemmái. Népszavazások Magyarországon és a nagyvilágban*. Budapest: DKMKA – Századvég, 133–195.

Walker, M. 2003. *The strategic use of referendums: Power, legitimacy, and democracy*. New York: Palgrave Macmillan.

MELLÉKLET

A fókuszcsoporthoz beszélgetések specifikációja

A fókuszcsoporthoz résztvevőit politikai érdeklődéssel bíró, ám nem pártelkötelezett, legalább érettségivel rendelkező állampolgárok közül toboroztuk.

Csoportszám	Aktivitás	Kor	Nem	Helyszín
I.	Nem mentek el szavazni	41–65	4 férfi 4 nő	Budapest
2.	4 fő nem ment el szavazni 4 fő érvénytelenül szavazott	20–40		Budapest
3.	Nem mentek el szavazni	30–50		Szeged

A fókuszcsoporthoz beszélgetések 2016. október 27-én és 28-án készültek.

IV. RÉSZ

Kormányzás és közpolitika

A törvények formális minősége: empirikus vázlat

BEVEZETŐ

A *törvények minősége* és ezek hatása a társadalomra a kezdetektől a politikai gondolkodás egyik fontos témája.¹ A törvények minőségének hatása a politikai intézményekre, folyamatokra és a politikai közösségre Platóntól és Arisztotelésztől Montesquieu-n és Benthamen át Hartig és Rawls-ig a politikaelmélet és a jogfilozófia kulcstémája maradt. E szerteágazó irodalmon belül is különös figyelmet kapott a társadalom- és jogtudományi kutatásokban egyaránt a *jogbiztonság* elve mint a törvények minőségével kapcsolatos egyik fontos kritérium.² A hazai szakirodalomban a jogbiztonság egyértelműen mint a formális jogállamiság egyik alappillére, s egyben mint az egyik legfontosabb alkotmányossági mérce jelenik meg (lásd pl. Sólyom 2001, 404; Trócsányi–Schanda 2014).

A törvények minőségével kapcsolatos jog- és politikatudományi irodalom részletes áttekintése e helyütt nem feladatunk: a kérdésnek külön tanulmányt szenteltünk (Sebők–Molnár–Ságyári 2016), mely megalapozza a jelen tanulmány elméleti kiindulópontját. Ez dióhéjban nem más, mint hogy a törvények módosításának gyakorisága a törvények minőségének egyik fontos összetevője, s egyben mérőszáma.

Az elméleti források mellett ez az összefüggés a törvények minősége és módosítása között gyakran megjelenik a törvények minőségéről szóló közbeszédben is, pártállástól függetlenül, melyet jól illusztrál a következő két példa. Kövér László országgyűlési elnökként a 2010–2014 közötti kormányzati ciklus törvényalkotá-

¹ Az írás elkészítéséhez nyújtott segítségért köszönjük az OTKA támogatását („A közpolitika dinamikája Magyarországon”, ÁJP K 109303, projektvezető: Boda Zsolt). Köszönjük a szöveg kapcsán az MTA TK Politikatudományi Intézetében megrendezett vitán Bartha Attila, Dobos Gábor, Papp Zsófia, Róbert Péter és Szabó Andrea, valamint az MTA TK Jogtudományi Intézetében rendezett vita résztvevőinek hozzászólásait. A fennmaradó hibákért kizárólag a szerzők felelősek.

² E tanulmányban nem térünk ki a *törvények minősége*, illetve a *törvényhozás minősége* közötti kapcsolat értelmezésére. A kettőt (egy rövid kitérőtől eltekintve) az egyszerűség kedvéért szinonimaként használjuk, fenntartva, hogy a későbbiekben szükséges lehet a két fogalom pontosabb meghatározása.

sa kapcsán egy 2013-as lakossági fórumon úgy vélekedett, hogy az eltelt időszak „törvényalkotása minőségi és mennyiségi szempontból is kiállja a próbát”. Kövér a két szempontot egy elemzési keretben tárgyalta:

„Eszelős tempót diktálva nyolcszáz törvényt és négyszáz országgyűlési határozatot fogadott el a Ház” [melyek között] „voltak, amelyeket módosítani is kellett, de ezek egyikével sem okoztak kárt [...] legfeljebb nem használtak annyit, mint amennyit szerettek volna.”³

Hasonló formális minőségi mércét alkalmazott az ellenzék részéről Kovács Tibor is. Az MSZP-s képviselő 2010 decemberében országgyűlési felszólalásában a még éppen csak felpörgő jogalkotási tempó kapcsán bírálta a Fideszt, hogy

„[Lázár János frakcióvezető] arról nem nagyon beszélt, hogy bizony ezen törvények minősége a legtöbb esetben kívánnivalót hagy maga után. [...] Nem tudom, frakcióvezető úr tudja-e, hogy például a jogszabály egyharmada arról szól, hogy ebben korrigálják azokat a hibákat, amiket három héttel ezelőtt egy hasonló törvénycsomagban elkövettek, és ennek a korrekcióját hajtják végre három hét elteltével.”⁴

Az elméleti irodalomban és az ilyen közéleti vitákban közös pont, hogy a jogszabályok stabilitása (pontosabban: módosításának hiánya) mint *formai jellemző* és a törvények minősége között összefüggést feltételeznek. E kapcsolat ugyanakkor empirikus társadalomtudományi szempontból jobbra feltáratlan, ami egyben kijelöli a jelen tanulmány kutatási kérdését is: a törvények formális minőségének optimális mérési módját, illetve az így kialakult indexre ható okokat a rendszerváltás utáni Magyarországon.

A megszokott kvalitatív elemzéseken túl a törvényhozás minőségének kvantitatív elemzése közül az itt közölt vizsgálat közvetlen előzményének a Corruption Research Center Budapest (CRCB) keretében végzett kutatás tekinthető (Czibik–Fazekas–Fóra–Tóth–Tóth 2014). Ez a törvényhozás minőségét olyan empirikus változókkal írta le, mint a benyújtó személye, vagy a benyújtástól a kihirdetésig eltelt idő. Miközben a CRCB kutatási jelentése fontos első lépést jelentett a törvényhozás-minőség kvantitatív kutatásának megalapozása felé, mint társadalomtudományi mű három szempontból is korlátozott érvényességű.

Egyrészt alkalmazott közpolitikai jellege miatt csak néhány futó (közgazdaságtani) lábjegyzet erejéig tárja fel a téma szakirodalmát, így javasolt változóinak nincs megfelelő elméleti megalapozása. Másrészt a vizsgált változók, véleményünk szerint, nem minden esetben a törvényhozás minőségéhez (mint *függő változóhoz*),

³ „Összehasonlíthatatlanul jobb helyzetben van az ország”. <http://www.fidesz.hu/hirek/2013-12-05/osszehasonlithatatlanul-jobb-helyzetben-van-az-orszag/>. A hivatkozások letöltési dátuma egyenesen 2017. április 20.

⁴ http://www.parlament.hu/naplo39/063/n063_045.htm

sokkal inkább az ezt *magyarázó* okokhoz kapcsolódnak. Harmadrészt, s ez részben összefügg az előző problémával, a tanulmány nem tesz kísérletet a törvényhozási minőség időbeli alakulásának *magyarázatára*.⁵

Mindezek fényében jelen tanulmány javaslatot tesz a törvényhozás formális minőségének mérésére, melyre egy új minőségindexet fejleszt ki.⁶ Mérési megoldásunk kulcsa a *törvények változásának vizsgálatára* kifejlesztett módszertan. Ez empirikusan az elfogadott jogszabályok módosításának különböző gyakorisági kategóriáira épül. A tanulmány a Hungarian Comparative Agendas Project (Boda–Sebők, 2015) keretében elkészített új adatbázisok segítségével empirikusan is illusztrálja az index működését, illetve röviden értékeli rendszerváltás utáni alakulását. Eredményeink szerint az egyes törvények *formális törvényhozásminőség-indexére* erősen hatott, hogy melyik ciklusban fogadták el őket, hogy milyen hosszúak, illetve modellspecifikációtól függően bizonyos közpolitikai területek is befolyásolták az eredményeket.

Az alábbiakban először röviden áttekintjük a releváns szakirodalmat. Ezt követően bemutatjuk a modelljeinkben függő változóként szolgáló formális törvényhozásminőség-indexet. A következő szakasz bemutatja az index alakulását magyarázó hipotéziseket, a felhasznált adatbázist, illetve módszertant. Ezt követően az adatbázis leíró statisztikai jellemzőit vázoljuk, majd bemutatjuk a magyarázó változók kapcsán vizsgált regressziós modellek eredményeit. Az utolsó két szakasz értékeli a kutatás módszertani továbbfejlesztésének lehetséges irányait, illetve a kutatás hasznosságát a törvényhozás minőségének vizsgálata szempontjából.

ELMÉLETI ALAPOK

Miközben a törvényalkotás minősége a politikai gondolkodás egyik fontos topozsa, a minőség fogalmának értelmezése a kurrens empirikus politikatudományban nem eredményezett egy olyan egységes kutatási irányzatot, mint ami például a törvényhozás szerkezete (legislative organization) kapcsán kialakult (lásd pl. Krehbiel 2004). Ennek következtében a felhasználható tanulmányok mind vizsgálatuk pontos tárgyában, mind módszertanukban, mind pedig eredményeikben érdemi eltéréseket mutatnak. Összességében négy többé-kevésbé kontúros megközelítés

⁵ Másfelől az összehasonlító politikatudományi kiterjesztés potenciális hasznát jelzi a Múltanyosság Politikaelemző Központ elemzése: http://meltanyossag.hu/files/meltany/imce/kp_parlamenti_sebesseg_I20228.pdf

⁶ Miközben elfogadjuk a törvényhozás minőségének mérhetőségével kapcsolatos fenntartásokat, véleményünk szerint már pusztán a mérés problémáinak tárgyalása hozzájárulhat ahhoz, hogy világosabban megértsük a téma elméleti problémáit.

bontakozik ki a törvényhozás minőségének konceptualizálására: a tartalmi, a hátszalapú, a formai és a mindezeket egyítő vizsgálati keret.

A *tartalmi* (avagy szubsztantív) vizsgálatok a törvények minőségi jellemzői közül a szűken vett törvényszövegeket veszik górcső alá. A vizsgálat egyaránt irányulhat a szövegek belső koherenciájára és külső kontextusára (jellemzően alkotmányosságára). Ehhez a megközelítéshez sorolható a törvényszövegek világos célkitűzéseit és egyértelmű megfogalmazásait középpontba emelő Vanterpool (2007), illetve az alkotmányosságot mérceként meghatározó Voermans (2009: 61), valamint Gomes és szerzőtársai (Gomes–Barbarosa–Figueiredo 2011, 1–3).

A második csoportot jelentő *hátszalapú* vizsgálatok (vö. regulatory impact assessment) a jogszabály várható vagy tényleges következményeit vizsgálják (Dunlop–Radaelli 2016). Ez a megközelítés különösen elterjedt a közpolitika-kutatás (policy studies) és a kormányzástan (itt mint governance) területén. Gyakori vizsgálati téma az elfogadott szabályozás hatékonysága (efficiency), eredményessége (effectiveness), gazdaságossága, illetve az érintettek (stakeholderek) elégedettsége. Mousmouthi (2012, 201–202) az elfogadott törvény hatékonyságát tekinti a minőség valódi mércéjének. A hatékony törvény szerinte kezeli a legfontosabb kihívásokat, világos felépítésű, céljai kivitelezéséhez megfelelő eszközöket rendel, így aztán a valóságban is eredményre vezet. Ez a megközelítés a magyar szakirodalomban is egyre elterjedtebb (lásd pl. Gajduschek 2016).

A kutatások harmadik csoportja a törvényhozási minőség *formai* jellegzetességeit vizsgálja. A jogtudományban technikai értelemben a jogbiztonságot többek között a „norma világosságával és egyértelműségével”, a jogszabályok ritka változtatásaival, a visszaható hatályú törvényhozás tilalmával, illetve a „kellő felkészülési idővel” azonosították (lásd Papp 2013). E formai jellemzők sorában szerepelhet továbbá a törvény elfogadásának eljárása, a törvény belső szerkezetének és formai kellékeinek megfelelése (pl. a több, össze nem függő közpolitikai területet is érintő ún. salátatörvények elkerülése).

Az eljárási szempontok különösen erősen érvényesülnek az úgynevezett input legitimitáció gondolkörében (Schmidt 2013, 6). E szerint egy törvény minősége jelentős részben abból fakad, hogy milyen arányban vonták be az érdekeltet megalkotásába: azok ugyanis, akiket bevontak, nagyobb eséllyel fogadják el a törvény kötelező érvényét. Másfelől az input legitimitáció irodalma szorosban kapcsolódik a tartalmi, valamint a hatásközpontú megközelítésekhez is, ami jelzi, hogy milyen nehezen szétszalazhatók a gondolkör elemei. A több nemzetközi intézmény – így az Európai Unió, illetve az OECD – által is fontosnak tartott formai minőségismérvek jellemzően számos tartalmi és hatáskritériummal együtt szerepelnek (Aitken 2013, 8; Mousmouthi 2012, 195–196).⁷

⁷ A szerzők által hivatkozott uniós dokumentumok a törvényhozási minőség fontos jellemzői között említik a következő kritériumokat: szükségesség, arányosság, szubszidiaritás, elszámoltathatóság, átláthatóság, közérthetőség, hatásosság, alkalmazhatóság, világosság, pontosság, egyszerűség, konzisztencia, általánosság, részvételi és hatásvizsgálati folyamatok megléte a jogalkotás menetében.

Mindezek alapján nem meglepő, ha – miközben az egyes megközelítések tiszta formájukban is megjelennek – a törvényhozási minőséget az irodalomban leggyakrabban a fenti szempontok kombinációjaként fogják fel. Így például Mousmouthi (2014, 314) a megfelelő hatékonyság eléréséhez megfelelő elfogadási módot és törvénytartalmat feltételez, míg Xanthaki (2014) arra hívja fel a figyelmet, hogy a törvények hatékonyságának előfeltétele a megfelelő tartalom és forma. Radaelli és Francesco (2011, 36) vegyes megközelítésében a minőség mércéjének az elfogadás módját, valamint a törvény gazdasági hatását tartják. Az ilyen kombinált megközelítések sora hosszan folytatható (lásd pl. Florijin 2008, 78; Timmermans 1997, 1236–1237).

E viszonylagos konszenzus ellenére empirikus elemzésünk során csak korlátozottan támaszkodhatunk a szakirodalomra két fontos kifogás miatt. Egyfelől az elméleti munkák gyakran önellentmondásokkal terhesek (azaz ugyanazon elméleti keretben ellentétbe kerülhet például a rugalmasság és stabilitás feltétele), s az ilyen teoretikus problémák kezelése (pl. a szempontok rangsorolásával) elmarad. Másfelől az említett írások többségükben elméletorientáltak, fogalmaikat nem alakítják változókká. Ennyiben az empirikus kutatás számára sok esetben csak korlátozottan hasznosak, különösen ha – mint a jelen tanulmányban is – egy ország összes törvénye kapcsán szeretnénk kvantitatív elemzést végezni.

Kezdve az első problémával, Florijin (2008, 77–78) megvilágítja, hogy a törvények minősége valójában a felhasználói elvárások kielégítésének képességét jelenti. Azonban a törvények érintettjei egy népes és heterogén csoportot alkotnak, így elvárásaik sokszor nemhogy eltérőek, de akár összeegyeztethetetlenek is lehetnek. Ráadásul magukat a jogalkotókat is legalább négyféle szempontrendszer (a politikai, a jogi, a gazdasági és a tudományos-szakmai logika) mozgatja, így még a kulcsszereplők számára sem rajzolódik ki feltétlenül az adott törvény minőségének egyértelmű képe.

Van Engers és Boekenoogen (2004, 82) mindemellett felhívja arra a figyelmet, hogy nemcsak a jogszabály címzettjei, hanem megalkotói és végrehajtói között is lehet nézeteltérés a minőség mércéje kapcsán. Sőt intézményi ellentmondások is feszül(het)nek közöttük: a jogalkotó számára a minőségi törvény megvalósítja a kitűzött politikai célt, emellett érthető és konzisztens, míg a jogalkalmazó szerint éppenséggel a kivitelezhetőség és a hatékonyság a minőség helyes mércéje. Az eltérő elvárások egyik eredménye lehet az elvi vagy szövegszintű inkohérensia, mely zavarokat okozhat a törvény alkalmazásában (Manko 2012, 542).

tóság, átláthatóság, közérthetőség, hatásosság, alkalmazhatóság, világosság, pontosság, egyszerűség, konzisztencia, általánosság, részvételi és hatásvizsgálati folyamatok megléte a jogalkotás menetében. A hivatkozott OECD-listán megtalálható a világosság, egyszerűség, közérthetőség, rugalmasság, konzisztencia, legalitás, hatékonyság, átláthatóság, elszámoltathatóság, közigazgatási egyszerűség, illetve az, hogy a jogszabálynak egyértelmű szabályozási és közpolitikai célja legyen.

E kritikák egyben azt is jelzik, hogy a szakirodalom fősodrával kapcsolatban megfogalmazható két kifogás összefügg: addig, amíg nem fogalmazható meg egyértelmű kritérium(rendszer) a törvények minőségével kapcsolatban, addig a minőség mérése sem megoldható. E probléma áthidalása úgy oldható meg, ha *keresünk egy biztos pontot*, melyet a különböző elméleti megközelítések (ha más-más okokból is, de) közös nevezőként elfogadnak. Egy ilyen pont a *jogbiztonság, a törvények stabilitása* lehet.

Karpen (idézi Aitken, 2013-6) vegyesen formai és tartalmi követelményeket fogalmaz meg a jó minőségű törvények számára: előbbi alatt a megfelelő szövegminőséget, utóbbi alatt a hatékonyságot, az eredményességet, a gazdaságosságot és a *stabilitást* érti. Ugyanakkor arra is felhívja a figyelmet, hogy a túlzott stabilitás csak a minőség rovására valósítható meg: a jó törvények rugalmasak is. Tőle lényegében csak a stabilitás *megkövetelésében* tér el Mader felfogása (idézi Aitken 2013, 8). Összességében több szerző (például Florijin, Karpen, Mousmouthi vagy Xanthaki) felhívja a figyelmet arra, hogy a minőségi törvényeknek stabilitást kell mutatniuk.

E megközelítés hasznosságát az empirikus kutatás szempontjából jól érzékelteti Aitken (2013, 9) gondolatmenete. Szerinte miközben a „jó” törvény fogalma nehezen meghatározható, a „rossz” törvény akár szabad szemmel is felismerhető. A rossz törvény nem éri el, vagy nem hatékonyan éri el közpolitikai célját, inkoherens, vagy ellentmond az érvényes joganyagoknak, nehezen értelmezhető, és fölösleges jogi eljárásokhoz (pl. perekhez) vezet. A rossz törvény egyik jellegzetessége így az, hogy a megalkotására fordított időt és energiát rosszul használják fel, hiszen új feladatokat generál: függetlenül attól, hogy milyen indok alapján értékelhetjük a törvényt rossznak, a *következmény minden esetben a módosítás vagy a hatályon kívül helyezés*.

Mindez nem jelenti azt, hogy elméleti keretünk szerint ne lehetne indokolt egy-egy törvény gyakori módosítása. Mindössze annyit teszünk fel, hogy egy *nagymintás vizsgálati keretben a cikluson belüli gyakori módosítás és a formai értelemben vett minőség összefügg* (a gyakori módosítások normatív státuszára vonatkozó elméleti kérdésre ugyanakkor a záró szakaszban visszatérünk).

E fenti gondolatmenet alapján egy törvény módosításainak, a módosítások gyakoriságának vizsgálata jó megközelítést adhat a törvény *formális* minőségének meghatározására. A törvények időbeli stabilitásának vizsgálata ráadásul lehetővé teszi egy ország teljes törvényhozási termékének kvantitatív vizsgálatát,⁸ amivel

⁸ Egy másik, első ránézésre egyszerűbb lehetőség lenne a törvényalkotás mennyiségi jellemzőinek vizsgálata. Eng (2002, 66–67) felhívja a figyelmet, hogy napjainkban folyamatosan emelkedik az elfogadott törvények száma, ami első ránézésre a törvények minőségromlását jelzi, mivel a betervezés juttatja az első előkészítési ideje – ezen kapacitást adottnak véve – csökken. Ugyanakkor Eng felhívja a figyelmet arra is, hogy nem mutatható ki determinisztikus kapcsolat az elfogadott törvények száma és minősége között, hiszen egyrészt lehetséges, hogy a korábbi szabályokat csak kismértékben

átfogó képet kaphatunk akár több évtized törvényhozási termésének minőségéről is. Ugyanilyen általános képet a tartalmi, illetve hatásossági vizsgálatokkal nem lehet előállítani: ezek természetes vizsgálati kerete ugyanis az esettanulmány.

Fontos azt is hangsúlyozni, hogy – mint azt jelen írás bevezetésében jeleztük – az általunk javasolt formális törvényhozásiminőség-index nem előzmények nélküli. A törvények módosítási gyakorisága mint a vizsgálat tárgya már a Corruption Research Center Budapest empirikus tanulmányában is megjelenik. A kutatók ott az Országgyűlés által 2006 és 2012 között elfogadott joganyag éven belüli módosításait vizsgálták. Bár a módszertan technikai részleteit nem közlik (s ezáltal az adatok nem vethetők összes adatbázisunkkal), az az általános elv, hogy a módosítások gyakorisága a törvényhozás minőségének mércéje lehet, kiindulópontot jelentett saját kutatásunk számára is.⁹

A FORMÁLIS TÖRVÉNYHOZÁSIMINŐSÉG (FTM)-INDEX

A törvényhozás minőségének fogalma megragadható annak tartalmi (szubsztantív), hatásra irányuló és formai vonatkozásaiban. Az alábbiakban egy formális minőségindexre teszünk javaslatot, mely speciálisan a törvényhozási munkára irányul.¹⁰ Ebből következik, hogy vizsgálatunk korlátozott érvényességű: a törvényhozás (a formális szempontokon túlmutató) minőségéről általános megállapításokat csak a demokrácia és jogállam minőségének szerteágazóbb irodalmába beágyazva tehetünk. Magyarul törvényhozási indexünk csak a törvények minőségének formális dimenziójára vonatkozik, míg egy általánosabb indexnek ki kellene térnie a szubsztantív és a hatásalapú minőségindikátorokra is.

E megkötések után kiinduló feltevésünk szerint a *törvényhozás formális minőségi* jellemzői fontos elemét képezik egy törvény általános minőségének. A „minőség”

változtatják meg, így komolyabb előkészületekre nincs szükség, másrészt még ha a képviselők nevében nyújtanak is be egy javaslatot, akkor is sokszor az államigazgatás a szöveg valódi szerzője, így a ráfordított időkeret sem feltétlen csökken lényegesen.

⁹ Ahogy fentebb említettük, más szempontból viszont nem követjük a tanulmány megközelítését. Ezek közül itt csak azt idézzük fel, hogy a CRCB anyaga a törvényhozás minőségének leírására használ olyan változókat, melyek véleményünk szerint nem leírják, hanem az okság értelmében véve magyarázzák a fogalmat.

¹⁰ Fontos hangsúlyozni, hogy az FTM nem egy általános *jogalkotás*-minőségi index: csak a *törvényhozás* szűken vett, formális minőségére vonatkozik. A közpolitikai folyamat más szakaszaival, így kifejezetten a döntés-előkészítéssel nem foglalkozik. Egy általánosabb index kiterhetne többek között az érdekegyeztetésre is (kikérték-e civilek vagy érdekképviselők véleményét, ha igen, hogyan; volt-e állampolgári véleményezés; volt-e előzetes hatástanulmány stb.). E szakaszban és a következő fejezetekben az Epilógusig a formális minőséget és a minőséget az egyszerűség kedvéért szinonimaként használjuk. Az elméleti alapproblémára ugyanakkor az Epilógusban visszatérünk.

itt nem egy kétértékű fogalom (jó vagy rossz): egy törvény minőségét hasznosabb egy egyenesen elfoglalt pozíciójával meghatározni, mely egyenes a jó és rossz minőség abszolút kategóriái által határolt. De hogyan hozható létre egy ilyen formális minőségi változó?

A komplex fogalmak empirikus mérése elkerülhetetlen ezek megfelelő operacionalizálása nélkül. E tanulmányban javaslatot teszünk egy ilyen empirikus alkalmazásra (megengedve, hogy más megoldások is hasznosak lehetnek a téma vizsgálata szempontjából). Javaslatunk szerint a törvényhozás formális minősége empirikusan az elfogadott jogszabályok *adott kormányzati cikluson belüli módosításának gyakoriságával mérhető*.¹¹

Módosítás és módosítás között ugyanakkor érdemi különbség lehet a mérni kívánt minőség szempontjából, így például az előző változat elfogadásától mért idő befolyásolja a törvényhozás minőségét. Gyakorlati szempontból így az egy héten belül, illetve a három évvel később módosított törvény minősége a jogbiztonság szempontjából nem azonos. Ennek megfelelően a formális törvényhozási minőséget egy olyan indexszel célszerű mérni, mely eltérő súllyal ruhazza fel az eltérő időközönként végrehajtott módosításokat.

Mivel a módosítások változója számos értéket felvehetne (elméletileg a kihirdetést követő nap és a ciklus utolsó lehetséges ülésnapja között), ezért felmerülhet, hogy egy olyan indexet használjunk, mely épít erre a *folytonosságra*. A közérthetőség és az eredmények egyértelműbb értelmezése érdekében ugyanakkor hasznosabbnak látszik, ha néhány olyan kategóriát alkotunk, mely a politikai folyamat természetes szakaszaihoz (ülésszak), illetve a naptári beosztáshoz (hónap, év) kapcsolódik.¹² Másik érvünk a folytonos (a módosítások és az elfogadás között eltelt napok számát összeadó) indexszel szemben az, hogy ez nem ad egyszerű lehetőséget a néhány héten vagy hónapon belüli módosítások felülsúlyozására (márpedig ez elméleti értelemben indokolt).

Egy *formális törvényhozásminőség* (FTM)-index mindezek fényében négy összetevőből állhat, ahol minden időpont az elfogadási dátumokra utal, és a változók kölcsönösen kizárják egymást, valamint minden változó összefüggő, megszakítá-

¹¹ A cikluson belüli módosítás megkötésének elméleti oka az, hogy a képvisleti demokráciákban a választás felhatalmazást adhat a korábbiól eltérő közpolitikai program megvalósítására (vö. a képvisleti demokrácia mandátumelmélete). Így feltevésünk szerint a kormányzati cikluson túli módosítások nem értelmezhetők egyértelműen minőségi mérceként, még a leszűkítő, formális értelemben sem.

¹² Fontos megjegyezni, hogy a tanulmányunkban a vizsgált időszakok *naptári napokra* épülnek, s így politikai értelemben nem homogének. Így például az adott tavaszi ülészak utolsó napján elfogadott törvény a következő őszi ülészak első napján elfogadott módosításának FTM-mutatóját is a naptári napok alapján kalkuláljuk. E módszertani sajátosság a későbbiekben a naptári helyett az ülésnapokra épülő időváltozóval korrigálható lenne (bár ennek szükségessége nem egyértelmű, hiszen a felkészülési idő jogi kategóriája is naptári napokra vonatkozik).

sok nélküli törvényhelyekre (paragrafusokra) utal. E négy elem az azon összefüggő törvényhelyek száma, melyek szövegét

- (A) 30 napon belül;
- (B) 31 nap és 150 nap közötti időn belül;
- (C) 151 nap és 365 nap közötti időn belül; illetve
- (D) 365 napon túl, de még az elfogadás kormányzati ciklusán belül módosították.

Ezen összetevőkre építve egy súlyozott FTM-index a következőképpen határozható meg: $FTM = 0,4(A) + 0,3(B) + 0,2(C) + 0,1(D)$. Az alkalmazott súlyok tükrözik a módosítás időpontja és a jogbiztonság között feltételezett összefüggést, mely az idő elteltével gyengül.

Indexünk gyakorlati működését legjobban konkrét példákkal illusztrálhatjuk. Vizsgáljuk meg először is az 1990. évi CIII. törvényt, mely a szakképzés finanszírozásának módját szabályozta. A jogszabályt még az 1990–1994-es ciklusban egy ponton módosították, elfogadása után több mint egy évvel. Indexe így: $FTM = (0,4 \cdot 0) + (0,3 \cdot 0) + (0,2 \cdot 0) + (0,1 \cdot 1) = 0,1$. Második példaként vegyük a 2005. évi II. törvényt, mely a pénzügyminiszter javaslata volt a külhoni magyarságot támogató Szülőföld Alap működéséről. A törvényt az elfogadását követő egy hónapon belül nem módosították, azonban az *elfogadás ülészakának végéig* még tizenöt ponton (azaz definíción szerint: összefüggő törvényhelyen) megváltoztatták, mutatója így $FTM = (0,4 \cdot 0) + (0,3 \cdot 15) + (0,2 \cdot 0) + (0,1 \cdot 0) = 4,5$ lett.¹³

Az index bemutatásának zárásaként fontos hangsúlyozni, hogy a javasolt súlyok *önmagukban és automatikusan* nem bírnak eredménymeghatározó jelentőséggel kutatási kérdésünk szempontjából: a megfelelő érzékenységvizsgálatokkal egyértelműen kimutatható, hogy melyik magyarázó változó milyen súlyeloszlás mellett marad szignifikáns.

¹³ Az index minimális elméleti értéke 0, ami azt jelzi, hogy az adott törvényt elfogadásának ciklusában nem módosították. Hasonlóan egyértelmű maximumértéket ugyanakkor nem lehet megadni. Adatbázisunk legnagyobb FTM-indexű törvénye az igazságügy-miniszter által benyújtott közbeszerzéseket szabályozó 2003. évi CXXIX. törvény. Ezt még az elfogadását követő első évben negyvenkét ponton módosították, majd a ciklus végéig még hatszáznyolcvan alkalommal változott meg valamelyik paragrafusa. Mutatója így az $FTM = 0,4 \cdot 0 + 0,3 \cdot 0 + 0,2 \cdot 42 + 0,1 \cdot 680 = 76,4$ értéket adja.

ADATOK ÉS MÓDSZERTAN

Az előzőekben bemutatott formális törvényhozási indexet (mint függő változót) feltevéseink szerint számos *eljárási*, valamint a törvény *formai* jellemzőihez, illetve ezek *tartalmához* kapcsolódó tényező befolyásolhatja. Szintén figyelmet érdemelnek az *intézményi* környezet egyes konkrétan a törvényhozáshoz köthető változásai, valamint a kormányzati *ciklus* és a kormány *ideológiai* színezete.¹⁴ E csoportokon belül a következő *magyarázó változók* hatását vizsgáljuk az FTM-indexre: kormányzati ciklus; a parlamenti benyújtás és elfogadás között eltelt idő; a törvény hossza; a közpolitikai terület; a kormánypártok ideológiai pozíciója; a betérjesztő személye; az elfogadás módja. Nézzük e változókat kicsit részletesebben!

A kormányzati ciklusra vonatkozó dummy-változók az 1990–2014 közötti hat országgyűlési ciklust különböztetik meg, a változó a modellekben a ciklus kezdeti és záró évszámát viseli (pl. „1998–2002”). A parlamenti benyújtás és elfogadás között eltelt időre vonatkozó változó („elfogadás hossza”) azt jelöli, hogy a benyújtás napjával együtt összesen hány naptári nap telt el a törvényjavaslat elfogadásáig. A kormány ideológiai irányultságára (bal-jobb) vonatkozó változót a „jobboldali kormányt” jelentő dummy-val vezettük be modellünkbe (a „bal” kategóriába a Horn-, a Medgyessy-, a három Gyurcsány- és a Bajnai-kormányt, míg a „jobb” kategóriába az Antall-, a Boross-, valamint a vizsgált időszak két Orbán-kormányát soroltuk be).

Az „elfogadás módja” kapcsán azt vizsgáltuk, hogy minősített többségi szavazással fogadták-e el a törvényt (ez a vonatkozó dummy-változó alapértéke), vagy egyszerű többséggel. A „törvény hossza” változó a kihirdetett törvény indokolást és mellékleteket nem tartalmazó részének oldalban meghatározott hosszára utal. Az „igen szavazatok aránya” a zárószavazáson az összes szavazat arányában leadott igen szavazatok mértékét vizsgálja. A „beterjesztő képviselő” változóval azt vizsgáltuk, egyéni képviselői indítvány volt-e a törvényjavaslat (ez az alapérték), vagy egy másik politikai szereplő (jellemzően bizottság vagy a kormány) adta be a javaslatot.

Minden modellben két további kontrollváltozó is szerepel. A közpolitikai területek meghatározására a Hungarian Comparative Agendas Project fő közpolitikai témákra vonatkozó kódjait vettük alapul. A törvények nemzetközi jellegét ugyancsak egy kontrollváltozóval jeleztük. E dummy-változó a nemzetközi és EU-s joganyagok hazai jogrendszerbe való átültetését, illetve ennek hiányát jelöli.

¹⁴ A valamilyen elméleti indokkal szóba jöhető változók köre természetesen ennél jóval bővebb. Célunk a téma ezen első, vázlatos vizsgálata során az elméletileg megalapozott változók közül a vélhetően legnagyobb hatást gyakorló tényezők kiválasztása volt. Számos egyéb lehetséges magyarázó változóra visszatérünk ugyanakkor az eredmények értékeléséről szóló szakaszban.

A változó értékét a törvények címei alapján határoztuk meg (azaz a nemzetközi egyezmény címét, illetve EU-jogharmonizációt magában foglaló törvénycímekhez tartozó törvények kaptak I-es értéket).

Rátérve a módszertanra, az elemzéshez felhasznált adatbázis a Hungarian Comparative Agendas Project keretében kialakított adatbázisok felhasználásával készült.¹⁵ E kutatási projekt során az 1990–2014-es időszak több tucat változóval ellátott törvényadatbázisa a nyilvánosság számára is elérhetővé vált. Jelen kutatás során a *jogszabályok elfogadásának idején érvényes* szövegét vizsgáltuk egy kulcsszavas elemzés keretében, annak érdekében, hogy ki tudjuk szűrni az egyes törvények közötti *módosítási jellegű kapcsolatokat*.

Módosítási jellegű kapcsolatok alatt a korábban elfogadott törvények szövegét az adott törvényben *módosító* vagy azt *hatályon kívül helyező* rendelkezéseket értünk. A módosítási jellegű kapcsolat gyakorlati meghatározásának folyamatát egy példával, az 1993. évi LIX., az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló törvény II. §-ával illusztráljuk. A 2006. november 17-én hatályos változat szerint

„Az országgyűlési biztos és a volt országgyűlési biztos a bíróság vagy más hatóság előtt nem vonható felelősségre e megbízatásának gyakorlása során általa közölt tény vagy vélemény miatt. Ez a mentesség nem vonatkozik a rágalmazásra és a becsületsértésre, valamint az országgyűlési biztos polgári jogi felelősségére.”

E szakasz helyébe a 2006. évi LXXXVII. törvény 4. §-ával a következő szövegrész lépett:

„(1) Az országgyűlési biztost az országgyűlési képviselővel azonos mentelmi jog illeti meg. (2) A mentelmi joggal kapcsolatos eljárásokra az országgyűlési képviselők mentelmi jogával kapcsolatos eljárási szabályokat kell alkalmazni. (3) A mentelmi jog felfüggesztése tárgyában az Országgyűlés a képviselők kétharmadának a szavazatával dönt, a mentelmi jog megsértése esetén szükséges intézkedést az Országgyűlés elnöke teszi meg.”

A módosítás egyetlen paragrafust érintett, amit így egy önálló módosítási jellegű kapcsolatként értelmeztünk.¹⁶ Fontos, hogy az egyes törvenypárookra több kapcsolatot is definiálhatunk (hiszen minden egyes paragrafus, bekezdés stb. módosítása egy újabb kapcsolatot jelent). A törvényszövegekben az ilyen kapcsolatokat felismerő algoritmus kulcsszavait és kifejezéseit az I. táblázat közli.

A táblázatot a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet alapján alkottuk meg, helyenként eltérő szövegváltozatokat megadva (ezt min-

¹⁵ Az adatbázisok megtalálhatók a projekt honlapján: cap.tk.mta.hu.

¹⁶ A módosításokat számba vevő FTM-mutató alapja tehát a módosított paragrafusok száma. Ez természetesen nem jelenti a teljes paragrafus lecserélésének követelményét: amennyiben megváltozik egy paragrafus egyetlen szava, akkor az adott paragrafust már módosítottként vettük figyelembe.

1. táblázat. A kvantitatív szövegelemzés kulcsszavai

Típus	Célpont	Forrás	Kulcsszavak
újrászabályozó módosító rendelkezés	fejezet	I4.I.I.I.	fejezet helyébe/helyére következő fejezet lép
újrászabályozó módosító rendelkezés	alcím	I4.I.I.2.	alcím helyébe/helyére következő alcím lép
újrászabályozó módosító rendelkezés	szakasz	I4.I.I.3.	§ helyébe/helyére következő rendelkezés lép
újrászabályozó módosító rendelkezés	bekezdés	I4.I.I.4.	bekezdés helyébe/helyére következő rendelkezés lép
újrászabályozó módosító rendelkezés	pont	I4.I.I.5.	pont helyébe/helyére következő rendelkezés lép
újrászabályozó módosító rendelkezés	alpont	I4.I.I.6.	alpont helyébe/helyére következő rendelkezés lép
kiegészítő módosító rendelkezés	fejezet	I4.2.I.1.	következő fejezet egészül ki
kiegészítő módosító rendelkezés	alcím	I4.2.I.2.	következő alcím egészül ki
kiegészítő módosító rendelkezés	szakasz	I4.2.I.3.	a következő § egészül ki
kiegészítő módosító rendelkezés	bekezdés	I4.2.I.4.	következő bekezdés egészül ki
kiegészítő módosító rendelkezés	pont	I4.2.I.5.	bekezdés következő pontja egészül ki
kiegészítő módosító rendelkezés	alpont	I4.2.I.6.	következő alpont egészül ki
szövegcsere módosító rendelkezés	általános	I4.4	szövegrész helyébe/helyére szöveg lép
szövegrész tartalmának a megváltoztatása a hatálybalépést megelőzően	általános	I5.1	szövegrész helyett szöveggel lép hatályba
szerkezeti egység tartalmának a megváltoztatása a hatálybalépést megelőzően	általános	I5.2	nem lép hatályba
hatályon kívül helyező rendelkezés	általános	I6	hatályát veszti

Megjegyzés: A „Forrás” az IRM rendelet vonatkozó szakaszára utal.

den esetben a „/” jel jelöli), melyeket a tényleges jogalkotásban a hivatkozott rendeletben megállapított forma mellett párhuzamosan alkalmaznak. A felhasznált kulcsszavakat többkörös, véletlen mintán elvégzett kézi utóellenőrzésnek vetettük alá, hogy a lehető legalacsonyabbra csökkenthessük a velük rosszul azonosított módosítási jellegű kapcsolatok arányát. A szövegelemzés és a módosítási jellegű kapcsolatokra történő szűrés után megkaptuk az 1990 és 2014 között elfogadott törvények közötti összes olyan kapcsolatot (szöveghelyet), mely módosításra vagy hatályon kívül helyezésre utalt.

A vizsgálat nyomán kialakított adatbázisban közel 107 407 darab így azonosított módosító jellegű kapcsolat található.¹⁷ Az adatbázis szerkezete alapján egy éllista jellegű (edgelist) hálózati adatsor, mely irányított hálózati éleket definiál (tehát például a 2013. évi CXXI. törvény módosítja a 2007. évi LXXIV. törvényt). Az adatbázis egy 500 elemű véletlen mintán 5%-os hibaszázalékot mutatott, ami 95%-os konfidenciaszinten elfogadható, 3,09 és 6,91% közötti hibahatárt adott meg a teljes adatbázisra nézve.

Az így leírható kutatási műveletek eredményeképpen megrajzoltuk a rendszerváltást követő időszak „törvényhozási hálózatát”: ez minden törvénpár esetében megmutatja, hogy volt-e a két jogszabály között *módosítási jellegű kapcsolat* vagy sem. Kutatási tervünk szerint ezen belül is azon törvénpárok érdekeltek bennünket, ahol egy bizonyos törvényt még elfogadásának országgyűlési ciklusán belül módosít egy másik törvény. A vizsgálat során 18 650 ilyen cikluson belüli módosítási jellegű kapcsolatot találtunk. Az egyes törvényekhez hozzárendeltük a Hungarian Comparative Agendas Project törvényadatbázisát, majd a módosított törvényekre szűrtünk olyan módon, hogy összegeztük a rájuk jutó módosítások számát. A módosítások száma, továbbá a módosított törvény elfogadási dátuma, illetve az azt módosító törvény elfogadási dátumának ismeretében már kiszámítható volt az FTM-mutató.

LEÍRÓ STATISZTIKAI EREDMÉNYEK

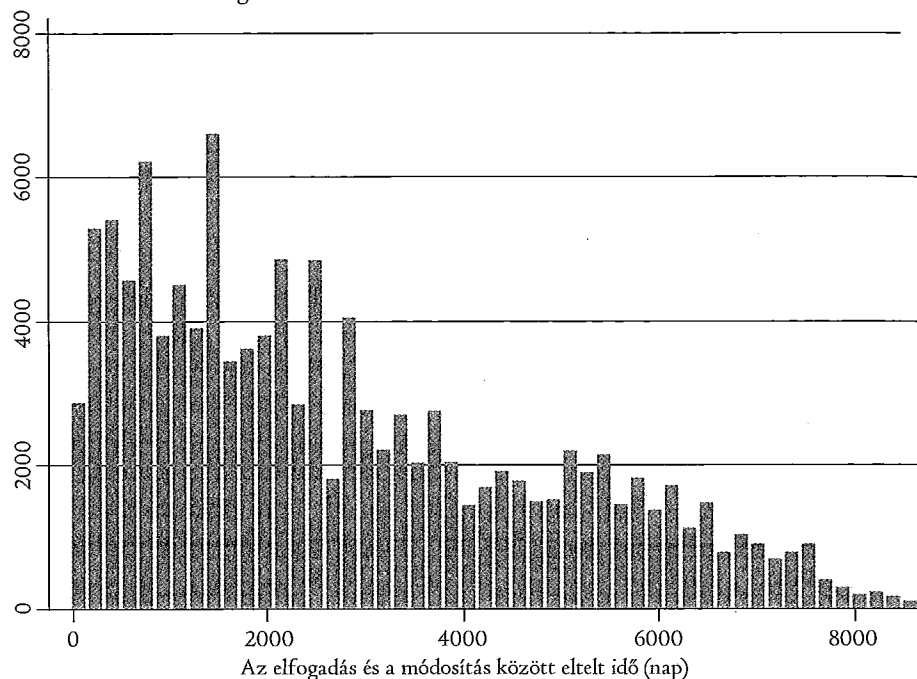
Az Antall-kormány megalakulásától a második Orbán-kormány leköszönéséig terjedő időszak 107 407 darab módosítási jellegű kapcsolatot mutatott. Az eredeti és az azt módosító törvény(ek) adatai ismeretében kiszámítható, hogy az egyes módosítások az eredeti törvény elfogadásától számítva hány naptári nappal később keletkeztek. Ez a különbség adatbázisunk alapján a teljes ciklusra és minden kapcsolatra nézve átlagosan 2759 nap volt. A medián 2241, míg a szórás 2019 nap volt. A minimális érték 0,¹⁸ míg a napok maximális száma 8537 nap volt. Az értékek eloszlását az I. ábra mutatja be, ahol a függőleges tengelyen az előfordulás gyakorisága látható.

Kutatási kérdésünk szempontjából azon törvénpárok érdekeltek bennünket, ahol egy bizonyos törvényt még *az adott országgyűlési cikluson belül módosított* egy másik jogszabály. Ahogy ezt már említettük, összesen 18 650 ilyen cikluson belüli módosítási jellegű kapcsolatot találtunk. Az egyes törvényekhez itt is hozzárendeltük a magyar Agendas projekt törvényadatbázisát, majd a módosított törvényekre szűr-

¹⁷ Habár az elemzéshez ezeket nem használtuk fel, az adatbázis természetesen tartalmaz rendeletekre és a rendszerváltás előtti törvényekre való utalásokat is.

¹⁸ Azaz volt olyan törvény, melyet napon belül módosítottak!

1. ábra. Az elfogadás és módosítás közötti idő eloszlása 1990 és 2014 között



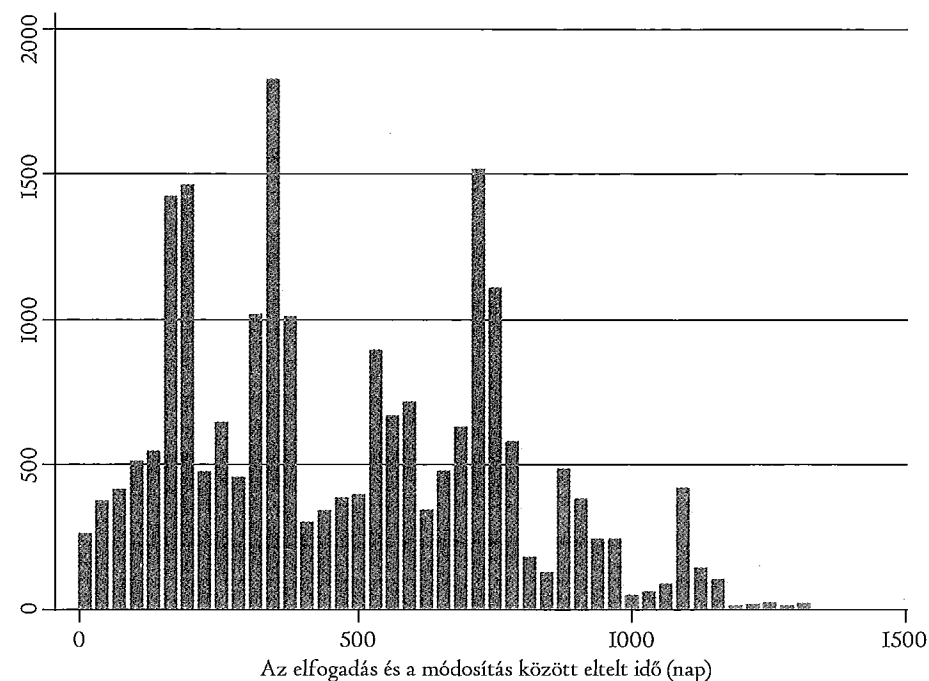
tünk olyan módon, hogy összegeztük a rájuk jutó módosítások számát. A módosítások száma, továbbá a módosított törvény elfogadási dátuma, illetve az azt módosító törvény elfogadási dátumának ismeretében már kiszámítható az FTM-mutató.

A cikluson belüli kapcsolatokra nézve a módosított és a módosító törvény elfogadásának eltérése átlagosan 493 nap volt 278 nap szórással. A medián 455 nap volt, a minimális érték 0, a maximális érték pedig 1307 nap (azaz volt olyan, a ciklus legelején elfogadott törvény, amelyet csak bő 3,5 évvel később módosítottak). A cikluson belüli módosítási idők eloszlását mutatja be a 2. ábra, míg a 3. ábra az egyes országgyűlési ciklusokra jellemző eloszlásokat illusztrálja.

A 4. ábra az összes általunk azonosított módosítási kapcsolatot mutatja a társas mézőt alkotó kapcsolatok térképének megfelelő szociogramként vizualizálva. A hálózati csomópontok a törvényeket, illetve a rájuk hivatkozó rendeleteket mutatják.

A szövegelemzést követően a hálózat összesen 3357 csomópont (törvény és rendelet) között húzódó 119 600 (irányított) kapcsolatot tartalmazott. A hálózat sűrűsége 0,0106, ami alacsonynak tekinthető. A hálózat klaszteresedési együtthatójának értéke 0,0583, melyből arra következtethetünk, hogy a csomópontok relatíve kis valószínűséggel klaszteresednek. Az utóbbi két érték nem lehet meglepő a

2. ábra. A cikluson belüli módosítások időeloszlása



törvényhozási hálózat esetében, ahol a módosítási jellegű kapcsolatok valószínűleg igen szelektíven (pl. közpolitikai terület szerint) jönnek létre.¹⁹

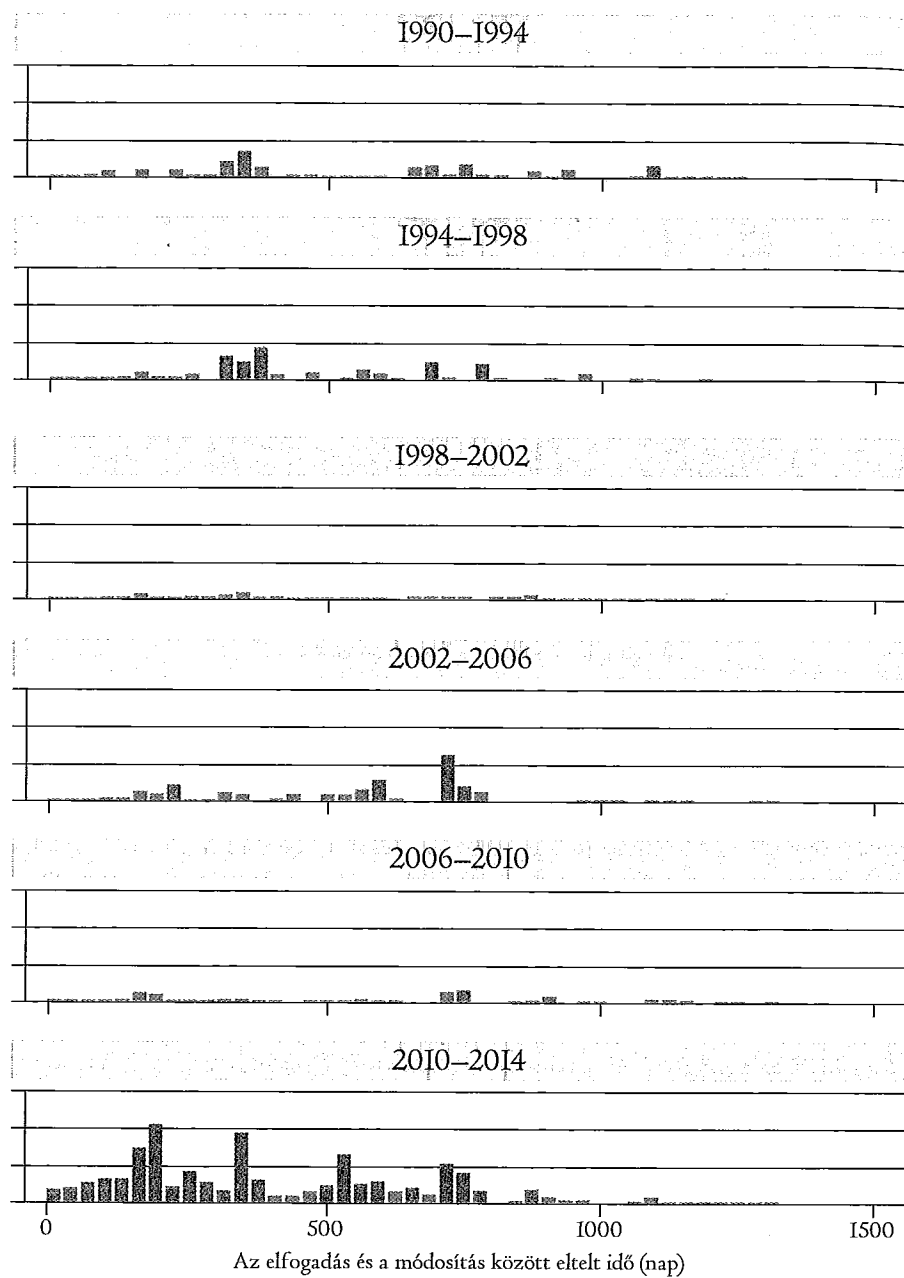
Mindezen adatokból már kiszámítható volt az egyes, cikluson belül módosított törvények FTM-mutatója. Az FTM-eloszlást az 5. ábra mutatja be. Ahogy az 5. ábrán is látszik, a függő változó, az FTM-index egy erőteljesen jobbra ferde eloszlást mutat, ahol a megfigyelések döntő többsége az alacsonyabb értékek körül tömörül. A változó átlaga 3,66, a szórása pedig 7,4.

ELEMZÉSI VÁZLAT: AZ FTM-INDEXET BEFOLYÁSOLÓ TÉNYEZŐK

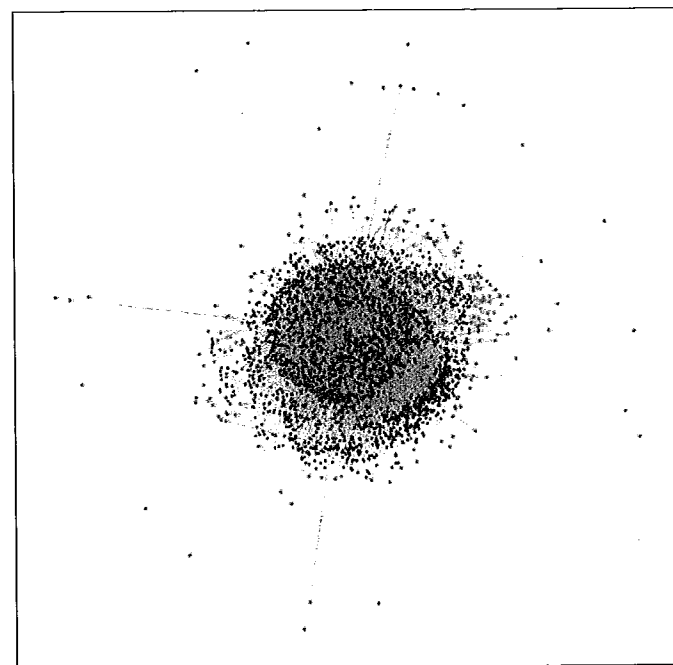
Az alábbiakban bemutatjuk az 1990 és 2014 közötti 777 darab cikluson belül módosított törvénnyel kapcsolatos első empirikus eredményeinket. A törvények FTM-indexét potenciálisan magyarázó változókból többféleképpen specifikált modelleket becsültünk az általánosított legkisebb négyzetek (generalized least

¹⁹ Ez egyben egy érdekes hipotézis is lehetne további kutatások számára. A törvények közötti kapcsolatok jellege példának okáért egy ok-okozati kapcsolatot vizsgáló hálózati modellben (exponenciális véletlen gráf modell, ERGM) egy fontos további kutatási irányt jelenthet.

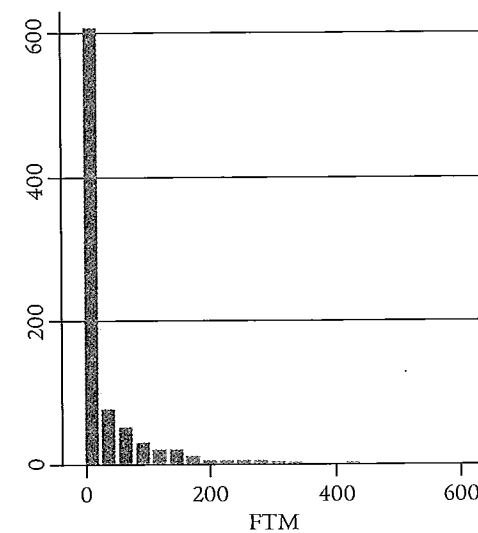
3. ábra. A ciklusok összehasonlítása a módosítások időeloszlása szempontjából



4. ábra. A módosítási kapcsolatok hálózata



5. ábra. Az FTM-mutató eloszlása



2. táblázat. Az FTM-indexet magyarázó tényezők: modelleredmények[#]

Függő változó: FTM	1. modell	2. modell	3. modell	4. modell
1994–1998	–0,2765508 (0,1987615)	–0,1929569 (0,3683157)	–0,2232267 (0,3772636)	–0,2542795 (0,3790001)
1998–2002	–0,6442218*** (0,2195425)	–0,6670718*** (0,2174618)	0,6570236*** (0,2166484)	–0,6541814*** (0,2156746)
2002–2006	–0,3581437* (0,1872495)	–0,3396453 (0,3555535)	–0,3612446 (0,364882)	–0,3769898 (0,365749)
2006–2010	0,0306817 (0,2130942)	0,0390874 (0,3797708)	0,0188124 (0,3902902)	–0,0044943 (0,3903464)
2010–2014	0,4890797*** (0,1868165)	0,4720917** (0,185213)	0,5037226*** (0,1898769)	0,4879553** (0,1907563)
elfogadás hossza	0,0012852 (0,0010329)	0,0012811 (0,0010267)	0,0011999 (0,0009971)	0,0012132 (0,0009928)
jobboldali kormány		0,040801 (0,3253508)	0,0103691 (0,3357586)	–0,0049433 (0,3362878)
elfogadás módja minősített többség		–0,5331711** (0,2337705)	–0,5309846** (0,2319891)	–0,523779** (0,2318245)
törvény hossza	0,0307335*** (0,0030325)	0,0309927*** (0,0030709)	0,0306277*** (0,0031063)	0,0301346*** (0,0031562)
igen szavazatok aránya				–0,3293443 (0,3817807)
beterjesztő képviselő			–0,173806 (0,1667304)	–0,1687055 (0,1667591)
konstans	0,706992*** (0,2177419)	0,6759131* (0,3766295)	0,7175859* (0,3857115)	0,7863149** (0,3904698)
elemszám (N)	777	777	777	777
Akaike információs kritérium (AIC)	3,928654	3,924972	3,925079	3,92591
Bayes-i információs kritérium (BIC)	–3508,171	–3501,721	–3496,982	–3491,681
skálaparaméter	2,120766	2,099818	2,082592	2,097179

[#] A kontrollváltozók értékeit nem közöljük, mivel ezek az egyes modellek esetében több oldalnyi többletinformációt tartalmaznak. A közpolitikai kódok hatásának áttekintése meghaladja e tanulmány kereteit, viszont a nemzetközi jellegű jelző kontrollváltozó két kategóriája (nemzetközi és EU-s) minden modellben szignifikánsan (többnyire 99%-os szinten) negatív hatást jelzett, tehát a nemzetközi témájú törvények FTM-értékei várhatóan alacsonyabbak, mint a többi törvényé.

Megjegyzés: a * 90%-os, a ** 95%-os, a *** 99%-os megbízhatóságú eredményeket jelöl. A robusztus standard hibákat zárójelben jelöljük.

squares, GLS) modell típusával. A modellek a függő változó gamma eloszlásának feltételezése mellett természetes logaritmikus kapcsolati függvényrel becsült paraméterei kapcsán a 2. táblázatban közölt eredményeket kaptuk.²⁰

A 2. táblázatban közölt eredményeket egy olyan adatbázison becsültük, melyek csak és kizárólag a nullánál magasabb FTM-értékű törvényeket tartalmazta.²¹ Kontrollváltozóként mindemellett valamennyi modell esetében bevontuk vizsgálatunkba a törvény közpolitikai területét, illetve a törvény nemzetközi jellegét, annak érdekében, hogy magyarázó változóink esetében kiszűrjük e tényezők hatását.

Első modellünk azt vizsgálja, hogyan hat a kormányzati ciklus, a törvény elfogadásának hossza, valamint a törvény szövegének hossza a formális törvényhozási minőségre. A modellből megállapítható, hogy az FTM-index kormányzati ciklusonként jelentős eltéréseket mutatott. Míg 1994 és 2006 között a kormány összetétele a törvényhozás stabilizálódásával mutatott korrelációt, addig a 2010–2014-es ciklusban a kormányváltás a törvények gyorsuló változásával esett egybe.²² Az elfogadásra fordított idő nem mutatott szoros kapcsolatot az FTM-mel, ugyanakkor a törvény hossza – várakozásainknak megfelelően – szignifikáns és enyhén pozitív kapcsolatot mutatott a formális törvényhozásminőség-indexszel (azaz alacsonyabb minőséggel járt).

A második vizsgált modell az alapmodellt kiegészíti a kormányoldal irányultságára és az elfogadás módjára utaló változóval. A kormányzó erők irányultságát egy jobboldalra vonatkozó dummy-változóval mértük: idesoroltuk az 1990–1994, az 1998–2002 és a 2010–2014 közötti ciklusokat. Az elfogadás módja lehet egyszerű vagy minősített többséget igénylő, mi az utóbbira vettünk fel dummy-változót. Miközben a ciklushatások egy része eltűnik a változó modellspecifikációval, addig a két első Orbán-kormány esetében megmarad – ellenkező előjellel, de mind-

²⁰ Mivel a függő változó (FTM) szórása jelentősen meghaladja annak átlagát, és az értéke nem lehet negatív, indokoltnak találtuk a gamma regresszió használatát. Az általánosított lineáris regresszió módszerét (generalized linear model, vagy GLM) alkalmaztuk, melynél a függő változó esetében így gamma eloszlást feltételeztünk. Az eredmények értelmezése kapcsán hangsúlyozandó, hogy mivel a nagyobb FTM-mutató gyengébb formális minőséget jelöl, ezért a negatív kapcsolatok jobb minőségre, míg a pozitívak rosszabbra utalnak. A közölt eredmények szokásos módon a regressziós koefficiensek értékeit jelzik.

²¹ Egy későbbi vizsgálat során érdekes lenne felmérni a teljes jogállomány ciklusról ciklusra változó méretét és stabilitását, amihez az elemzésben már a 0 FTM-értékű törvényeket is lehetne vizsgálni. Szintén érdekes lenne az FTM-értékek közpolitikai területenkénti eltéréseinek vizsgálata, mely a rendelkezésre álló adatbázisok alapján már elvégezhető.

²² Külön megvizsgáltuk a legmagasabb FTM-értékkel rendelkező törvényeket (felső 5%). A kvantitatív eredményekkel egybecseng, hogy közülük huszonkilencet a 2010–2014-es ciklusban fogadtak el. Mindemellett harmincnynolcnak kormánytag volt a betervesztője (közülük is kiemelkedik tíz kezdeményezésével a 2010–2014 közötti nemzetgazdasági miniszter).

két esetben szoros kapcsolatra utalva. Az eredmények megerősítik az alapmodell megállapításait nemcsak a ciklusok eltéréseiről, de a második Orbán-kormány – kvalitatív és kvantitatív elemzésekben sokszor feltételezett – sajátos jellegéről. Az elfogadás és a törvény hossza az alapmodellben látott módon viselkedett ebben az esetben is. Az új változók közül a kormányoldal irányultsága nem bizonyult szignifikánsnak. A minősített többséghez kötött elfogadás ugyanakkor a várakozásainknak megfelelően csökkentette az FTM-indexet.

A 3. és 4. modell további politikai jellegű változókka bővítette a vizsgálatot. Ezek közül a betérjesztő képviselő személye (egyéni képviselő vagy kormány) nem bizonyult szignifikánsnak, míg az igen szavazatok aránya az összes leadott szavazaton belül növelte az FTM-indexet.

A négy modell eredményeit összegezve megállapíthatjuk, hogy a törvények formális minőségét legjobban befolyásoló változó a kormányzati ciklus volt. Érdekes eredmény, hogy e tekintetben a két Orbán-kormány mutatta a leginkább eltérő eloszlást. Míg az 1998 és 2002 közötti Fidesz vezette koalíció időszakában az átlagosnál magasabb formálisminőség-értéket ért el a törvényhozás, addig a 2010 és 2014 közötti négy évben éppenséggel egy nagyon szoros és erősen negatív kapcsolatot mutat a ciklusváltozó és a törvényhozás minősége (azaz magas volt az átlagos FTM-érték). Regressziós eredményeinket megerősítette a legnagyobb FTM-értékű törvények külön vizsgálata is. Ebből kiderült, hogy e részmintában többségben vannak a második Orbán-kormány törvényei, melyeket ráadásul jellemzően néhány nagy minisztérium (kiemelten az NGM) terjesztett be. A 3. táblázat összefoglalja a ciklusokra bontott FTM-értékek kapcsán kapott eredményeinket.

Mint látható, a 6. kormányzati ciklusban több módosított törvény volt, mint a rangsorban következő két ciklusban összesen. A majd 6-os átlagos FTM-érték szintén jelentősen meghaladja a Horn-kormány időszakában mért hasonló indexet, mely a második legnagyobb volt a rendszerváltás után. A második Orbán-kormány idején regisztrált kiemelkedően nagy szórás arra utal, hogy a törvények egy része úgy viselkedett, mint a többi ciklusban, míg a magas átlaghoz egy

3. táblázat. A rendszerváltás utáni kormányzati ciklusok FTM-értékei

Országgyűlési ciklus	Elemsszám	Átlag	Szórás	Minimum	Maximum
1990–1994	118	2,979661	5,545516	0,1	37,7
1994–1998	117	3,328205	7,6193930	0,1	59,6
1998–2002	82	1,425610	2,252834	0,1	12,3
2002–2006	118	2,972881	7,597814	0,1	65,5
2006–2010	98	1,978571	3,031085	0,1	14,8
2010–2014	244	5,923361	9,519674	0,1	63,0

jól meghatározott, sokszor és/vagy kiterjedten módosított törvénycsoport járult hozzá. Mindez szöges ellentétben áll az első Orbán-kormány periódusával, amikor a legalacsonyabb átlagot a legkisebb szórás kísérte. Mindezek fényében a két Orbán-kormány idejére eső törvényhozásminőség-index ilyen drasztikus eltérése egy érdekes további kutatási témát vet fel.

A többi vizsgált magyarázó változó esetében ilyen egyértelmű eredményekről nem lehet beszámolni. A törvény hossza esetében várakozásainknak megfelelően alakultak a regressziós eredmények: minél hosszabb volt egy törvény, annál gyakrabban és/vagy kiterjedtebben módosították. Szintén kézenfekvő eredményt hozott a minősített többséghez kötött elfogadás változója, amennyiben a nagyobb intézményes kötöttség ritkább, illetve kevésbé kiterjedt módosítást vont maga után. További vizsgálatra érdemes eredmény az is, hogy a nagyobb konszenzus (az igen szavazatok magasabb aránya) javítja egy törvény formális minőségét.

AZ FTM-INDEXRE ÉPÜLŐ VIZSGÁLATI KERET MÓDSZERTANI ÉRTÉKELÉSE

Az eddigiekben bemutatott elemzési vázlat reményeink szerint jelzi, hogy az FTM-indexre épülő megközelítés hasznos vizsgálati keret lehet a formális törvényhozási minőség alakulásának elemzésére. Másfelől elemzésünk nyilvánvalóan csak az első lépésnek tekinthető egy „teljes fegyverzetű” módszertani keret megalkotása felé. Az alábbiakban így röviden vázoljuk, hogy milyen módon lehetne tovább pontosítani az indexet, illetve az oksági (regressziós) modelleket.

Kezdve a függő változóval, legalább négy kézenfekvő továbbfejlesztési irányt mérlegelhetünk: az index súlyai, az index törvényt módosításokkal kapcsolatos további elemei, a tényleges módosítások kiszűrése, valamint az index elvi alapja kapcsán. Kezdve a legegyszerűbb kérdéssel, az index súlyainak hatása könnyen vizsgálható a súlyok módosításával elvégzendő érzékenységvizsgálatokkal. Ezek egyértelműen kimutathatják, hogy milyen mértékig lehet a súlyozást módosítani anélkül, hogy az a modelleredményeket befolyásolná. Áttételesen idekapcsolódik a törvények normalizálásának lehetősége is: indokolt lehetne a törvényhosszváltozó kiemelése a magyarázó változók közül, valamint beépítése a függő változóba. A törvények azonos nevezőre hozása (az FTM-index például a szavak számával kifejezett törvényhosszmutatóval való elosztásával) homogénebbé tenné a vizsgált adatbázist, ami segítené az eredmények egyszerűbb értelmezését.

A második lehetőség az index bővítése a módosítás egy (az idődimenzió túlmutató) másik aspektusával: a módosítások kiterjedtségével. A jelen tanulmányban használt módszertani megoldás nem tett különbséget a néhány mondatos és a többoldalas módosítások között: az egyetlen feltétel a szöveg összefüggősége

volt. Mivel a módosított szakaszok hossza elméleti szempontból értelmezhető a formális minőséget befolyásoló tényezőként, ezért mérlegelhető ennek beépítése az indexbe.²³ Ezzel az FTM-index szempontjából értékükön lehetne kezelni az olyan eseteket, mint amikor egy törvénymódosító javaslat egy szót cserél le sok helyen a meglévő joganyagban.

Az ilyen egyszavas revíziókhoz kapcsolódik a harmadik módosítási lehetőség is, mely a kulcsszavas kereséssel előállított adatbázisból csak a *tényleges* módosítási jellegű kapcsolatokat vizsgálná, azaz kiszűrné a pusztán terminológiai változtatásokat. Erre a leggyakoribb példát az intézmények átnevezései jelentik. Ilyen például a nemzetiségek jogállását szabályozó 2011. évi CLXXIX. törvény 82. paragrafusa, mely az akkor hatályos önkormányzati törvény „kisebbségi önkormányzatok”-ra vonatkozó szövegrészeit „nemzetiségi önkormányzatok”-ra változtatta. Az elnevezés megváltoztatása ugyanakkor önmagában és elméleti értelemben nem csökkenti a törvény minőségét.

E probléma módszertani kezelése komoly kihívást jelent. Az egyik lehetőség, hogy azt feltételezzük, egyszavas módosítások alkották az intézménynév-változást. Azonban ez a vizsgált mintán nem áll fenn: az agrárkamara működését meghatározó 2012. évi CXXVI. törvény 50. paragrafusa a „Magyar Agrárkamara”-t „Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamara”-vá nevezte át. Ráadásul, noha elvi szinten lehetséges az egyszavas módosítások automatikus kiszűrése, ezzel lehet, hogy a fürdővízzel a gyermeket is kiöntenénk: az automatikus szűrés során tartalmi jellegű módosítások is kieshetnének az adatbázisból. Annak ellenére, hogy ez sokszor egy szám átírását jelenti, a számok és számnevek kiszűrése sem vezetne mindig jó eredményre. Erre példa az Alkotmányt módosító 2007. évi LXXXVIII. törvény 2. szakaszának második bekezdése, mely „a rendvédelmi szervek” szöveget „egyes rendvédelmi szervek”-re változtatta, ezzel – az indokolás tanúsága szerint – lehetővé téve újabb rendvédelmi szervek létrehozását. Összességében tehát az ilyen terminológiai változtatások kiszűrése az adatbázisból még nem megoldott.

A negyedik módosítási lehetőség az index elméleti koncepcióját bővítené új elemekkel. Amennyiben a formális elemeket számba vehető – azaz a kvantitatív elemzés számára értelmezhető – minőségi jellemzőkkel kombinálnánk, elhagyható lenne a formális jelleget jelző F betű az FTM-index nevéből. Egy ilyen törvényhozásiminőség-index (avagy TM-index) legegyszerűbb módon az alkotmányosságra vonatkozó tartalmi kritériumok vizsgálatával lenne megalkotható. A mérést itt segí-

²³ Technikailag ez egyszerűen megoldható a négy indexkategória elemeinek egyenkénti „felszorzásával”. Másfelől egy ilyen bővítés már elvenné a négy kategóriára épülő megközelítés áttekinthetőségét, s ennyiben ismét előtérbe helyezhetné a folytonos (az eltelt napok számára, és nem a négy intervallum-kategóriára épülő) FTM-indexet.

tené, hogy a köztársasági elnök,²⁴ illetve az Alkotmánybíróság²⁵ hivatalból vizsgálja a törvények tartalmát, s az elnöki vétó vagy AB-döntés nyomán elrendelt újratárgyalások könnyen mérhetőek is. E bővítésben még megmaradhatna a tisztán kvantitatív vizsgálati keret, míg a döntéseket kísérő indoklások vizsgálatával a kutatás akár vegyes módszertani (mixed methods – vö. Epilógus) irányba is kiterjeszthető lenne.

Áttérve a magyarázó változókra, a modellekben a vizsgált kutatási kérdés szempontjából hasznosan felhasználható változók sora érdemben bővíthető lenne. Az első ilyen csoportot a törvényhozási eljárási változók adják. Hix és Høyland (2014, 598) megállapítása szerint a bizottsági munka a szakértelem jobb felhasználása révén emeli a törvényalkotás színvonalát. Ennek megfelelően feltételezhető lenne, hogy minél több bizottság tárgyal minél hosszabban egy törvényjavaslatot, annál jobb minőségű lesz a végeredmény.

A másik eljárási jellegű változócsoporthoz a törvényjavaslathoz benyújtott módosító indítványok száma, illetve ennek variációi jelenthetik. Vizsgálható lenne a benyújtott módosítók száma és hossza, valamint az elfogadott módosítók száma. A benyújtott, de el nem fogadott módosítók száma fordított, míg az elfogadott módosítók száma az alapgondolat szerint egyenes arányban lenne a törvény formális minőségével. E megközelítés továbbgondolásával vizsgálhatóak lennének a – jellemzően érdemi vitán meg nem védett – zárószavazás előtt elfogadott módosító indítványok, melyek számának növekedése feltevésünk szerint csökkentené a törvény formális minőségét.

A második kiegészítő magyarázóváltozó-csoportot a tartalmi tényezők adják. Itt kiemelkedik a nemzetközi szerződések szerepe. Ezek sajátosságai (a ritkább érdemi közpolitikai vita, a gyorsabb és nagyobb politikai konszenzus mellett lebonyolított elfogadás, a módosító indítványok hiánya stb.) indokoltta tehetik e törvénytípus kihagyását a mintából (szemben az itt alkalmazott megoldással, melynek eredményeképpen a csoporttagságot kontrollváltozóként szerepeltettük a modellekben).

Harmadrészt a politikai ciklusok – a már vizsgált változókon túlmutató – sajátosságai is befolyásolhatják az FTM-indexeket. Azokban az időszakokban (ülésszakokon), amikor az átlagosnál lényegesen több törvényt fogadott el az Országgyűlés, feltételezhető, hogy ez befolyásolja az érintett törvények formális minőségét.²⁶ A modellek lehetséges kiterjesztéseinek taglalását azzal a gondolattal

²⁴ Fenntartva, hogy az alkotmányossági természetű vitákat nem mindig lehet egyértelműen levalasztani a politikai csatározásokról (pl. Antall József és Göncz Árpád változatos konfliktusait).

²⁵ Az érintett intézmények időben változó szerepfelfogása miatt (vö. Schmitt Pál köztársasági elnök megjegyzését „a törvényhozás motorjáról”) ugyanakkor a numerikus eredmények értelmezését egy kvalitatív elemzésnek is kísérnie kellene.

²⁶ Ez a vizsgálati irány egyben megalapozhatja a törvények minősége és a törvényhozás minősége közötti fogalmi tisztázást. Egy másik megközelítés a törvények stabilitása és a törvényhozás stabilitása között tehetne különbséget, ahol az utóbbi a jogalkotási programokat és ezek megvalósítási arányát vizsgálhatná.

zárjuk, hogy a potenciális magyarázó változók egy része nem független egymástól (így például a tárgyalás módja összefügg az elfogadás hosszával). Ennek megfelelően a modellek bővítésénél figyelemmel kell lenni a multikollinearitás problémájára.

EPILÓGUS A TÖRVÉNYEK MINŐSÉGÉRŐL

Írásunk zárásaként röviden visszatérünk a bevezetésben és az elméleti alapokat tisztázó szakaszban említett alapvető fogalmi problémára: a törvények *általános minősége* és a jelen tanulmányban javasolt módon felfogott *formális minősége* közötti átfedésre, illetve eltérésre. Ahogy azt fentebb hangsúlyoztuk, egy törvény nagy értéket mutató FTM-indexe nem jelenti automatikusan azt, hogy az adott törvény „selejt” lenne. Elképzelhető ugyanis olyan eset, amikor a *körülmények változása* miatt az adott cikluson belüli gyakori törvényt módosítás megfelel a közérdeknek.

A „körülmenyek változása” gyűjtőfogalom sok mindent takarhat a belföldi katasztrófáktól (lásd például a kolontári iszapömlést) a nemzetközi gazdasági válságok begyűrűző hatásain át az olyan technológiai változásokig, melyek iparágakat változtatnak meg (gondoljunk az UBER és a taxiszoolgáltatás viszonyára). Különösen rendkívüli helyzetekben jogos az állampolgárok azon elvárása, hogy a törvényhozás gyorsan cselekedjen – sőt éppenséggel a gyors cselekvés válik a minőség tartalmi mércéjévé. Másfelől nem feledkezhetünk meg arról, hogy, mint például az OECD elváraskatalógusából is kiderül, a jó minőségű törvények rugalmasak is, azaz képesek alkalmazkodni az állandóan változó politikai, társadalmi és gazdasági közeghez.

E rugalmasság számbavétele ugyanakkor már egy kvalitatív vizsgálat területére vezetne át minket, ennek minden következményével: erősebben jelentkező szubjektivitásával, illetve kapacitásigénnyel. Ez vizsgálhatná, hogy egy törvény módosítása hivatkozik-e a megváltozott körülményekre: így például a fenti példáinknál maradvá indokolása említi-e a gazdasági válságot, egy katasztrófát vagy éppen a technológiai változást. Másfelől kérdés, hogy pusztán attól, hogy hivatkoznak rá, valóban megállja-e helyét az összefüggés: így például valóban egy pénzügyi válsághelyzet indokolja a bankok szabályozásának megváltoztatását, s nem a bankszektor tulajdonosi viszonyainak megváltoztatására irányuló kormányzati szándék. Annyi megállapítható, hogy a közérdek kódolása fogas kérdés lenne a kvalitatív kutató számára, akárcsak egy több évtizedet felölelő törvényt módosítási adatbázis kódolása.

Miközben egy ilyen kvalitatív kutatás fontos hozzájárulás lenne a törvények minőségének vizsgálatához, a legnagyobb hozzáadott értéke nem *általában* a törvények, hanem a közérdeknek megfelelően, s ebben az értelemben *jogosan* megváltoztatott törvények vizsgálata kapcsán lenne. Márpedig feltevésünk szerint a politika általános folyamata, s általában a törvényhozási munka jellemzően nem

ilyen rendkívüli helyzetekben zajlik,²⁷ és nem elsődlegesen a technológiai változás tükrére. A törvényhozási termékek jelentős része a kormánypártok és a kormány diszkrecionális döntéséhez kapcsolódik. Ha ez igaz, akkor a cikluson belüli törvényt módosítások (különösen, ha a ciklusban nem volt kormányváltás) jól írják le a törvényhozás *formális minőségét*, avagy stabilitását és változását. Azaz, még ha feltételezzük is, hogy a joganyag folyamatosan változik, fennmarad a tanulmányunk kiindulópontjaként meghatározott kapcsolat: a rosszabb minőségű törvényeket gyakrabban kell cikluson belül módosítani.

Ez az okfejtés egyben kijelöli a formális törvényhozási indexre épülő elemzés érvényességi körét. E megközelítés nem épít a törvényhozási minőség minden aspektusára, ezen belül pedig a tartalmi és hatásközpontú megközelítésekre. Jól méri ugyanakkor a törvényhozási minőség egy olyan jellemzőjét, melyet mind a szakirodalom, mind a politikai közbeszéd fontosnak tart: a törvények stabilitását, mely a jogbiztonság egy fontos eleme.

A törvényhozási minőség empirikus vizsgálata során a távlati cél természetesen nem lehet más, mint egy általános (és jelző nélküli) törvényhozásiminőség-index meghatározása. Ez kombinálhatná, sőt akár súlyozhatná is az egyes minőség típusokat, s a törvényhozás-centrikus FTM-index mellett felhasználhatná a jogalkotási folyamat többi szakaszában keletkező információkat, a hatásvizsgálati eredményektől az érintettek törvény-előkészítésben való részvételének adatain át az alkotmányossági kritériumok teljesüléséig. Egy ilyen általános minőségindex megalkotása persze a módszertani problémákon túl a vizsgálandó joganyag és a pótlólagos információk terjedelme miatt is jelentős vállalkozás lenne. Reményeink szerint ugyanakkor a formális törvényhozási minőség itt közölt empirikus vizsgálata egy megfelelő első lépés e nagyszabású feladat elvégzése felé.

HIVATKOZOTT IRODALOM

- Aitken, Victoria E. 2013. *An Exposition of Legislative Quality and its Relevance for Effective Development*. Chicago: Loyola University.
- Boda Zsolt – Sebők Miklós 2015. Előszó: a Hungarian Comparative Agendas Project bemutatása. *Politikatudományi Szemle* XXIV (4), 33–40.
- Czibik Ágnes – Fazekas Mihály – Fóra Gyula – Tóth Bence – Tóth István János 2014. A magyar törvényhozás minősége 1998–2012 – leíró statisztikák. Előzetes kutatási eredmények. Forrás: http://www.crcb.eu/wp-content/uploads/2014/02/trvh_2013_riport_I402I4_I4I0.pdf.
- Dunlop, Claire A. – Radaelli, Claudio M. 2016. *The Politics and Economics of Regulatory Impact Assessment*. In *Handbook of Regulatory Impact Assessment*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 3–20.

²⁷ Bár pl. Körösi (2015) szerint a 2010–2014 közötti ciklusra éppenséggel a rendkívüli helyzet állandósulása jellemző.

- Eng, Svein 2002. Legislative Inflation and the Quality of Law. In Wintgens, Luc (szerk.): *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation*. Oxford: Hart Publishing, 65–79.
- van Engers, Tom M. – Boekennoogen, Margherita R. 2004. Improving Legal Quality – A Knowledge Engineering Approach. *International Review of Law Computers* 18 (1), 81–96.
- Florijn, Nico A. 2008. Quality of legislation: A Law and Development Project. In Arnscheidt, Julia – van Rooij, BBenjami– Otto, Jan Michiel (szerk.): *Lawmaking for Development*. Leiden: Leiden University Press, 75–89.
- Gajduscek György 2016. Előkészítetlenség és az utólagos hatásvizsgálat hiánya. In Jakab András – Gajduscek György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 796–823.
- Gomes, Jose – Barbarosa, Leon – Figueiredo, Dalson 2011. Institutional Environment and Judicial Review: Measuring Legislative Quality in Brazil. *Social Science Research Network Papers*. Forrás: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1878144, Letöltés ideje: 2017-04-20
- Hix, Simon – Høyland, Bjørn 2014. Political Behaviour in the European Parliament. In Martin, Shane – Saalfeld, Thoms – Strøm Kaare W. (szerk.): *The Oxford Data Handbook of Legislative Studies*. Oxford: Oxford University Press, 591–608.
- Körösnéyi András (szerk.) 2015. *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest: Osiris.
- Krehbiel, Keith 2004. Legislative Organization. *The Journal of Economic Perspectives* 18 (1), 113–128.
- Manko, Rafal 2012. The Quality of Legal Acts and its Importance in Contemporary Legal Space. *Paper presented at the International Scientific Conference*, 4–5 October, 2012. Forrás: http://www.lu.lv/fileadmin/user_upload/lu_portal/apgads/PDF/Book_LU-JF_konference-2012.pdf, Letöltés ideje: 2017-04-20
- Mousmouti, Maria 2012. Operationalising Quality Of Legislation Through The Effectiveness Test. *Legisprudence* 6 (2), 191–205.
- Mousmouti, Maria 2014. Effectiveness as an Aspect of Quality of EU Legislation: is it Feasible? *The Theory and Practice of Legislation* 2 (3), 309–327.
- Papp Imre 2013. A jogbiztonság formai eleme: a kellő felkészülési idő követelménye. *Kodifikáció* 2 (1), 5–60.
- Radaelli, Claudio M. – de Francesco, Fabrizio 2011. *Regulatory Quality in Europe*. Manchester: Manchester University Press.
- Schmidt, Vivien A. 2013. Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and 'Throughput'. *Political Studies* 61 (1), 2–22.
- Sebők Miklós – Molnár Csaba – Ságvári Ádám 2016. A törvényhozás minősége: Egy elméleti vázlat. Kézirat.
- Sólyom László 2001. *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest: Osiris.
- Timmermans, Christiaan 1997. How can One Improve the Quality of Community Legislation? *Common Market Law Review* (34) 1229–1257.
- Trócsányi László – Schanda Balázs 2014. *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest: HVG-ORAC.
- Vanterpool, Varen 2007. A Critical Look at Achieving Quality in Legislation. *European Journal of Law Reform* 9 (2), 167–204.
- Voermans, Wim 2009. Concern About the Quality of EU Legislation: What Kind of Problem, by What Kind of Standards? *Erasmus Law Review* 2 (1), 59–95.
- Xanthaki, Helen 2014. Effectiveness as an Aspect of Quality of EU Legislation: Is It Feasible?, in Quality of Legislation: Focus on SMART EU and post-SMART Transposition. *The Theory and Practice of Legislation* 2 (3), 329–342.

Bartha Attila

Makrogazdasági stabilizáció másképp – a gazdaságpolitika populista fordulata¹

BEVEZETŐ

A 2010-es választások alapvető fordulatot hoztak a magyar gazdaságpolitikában. Miután a kétezres években a magyar gazdaság teljesítménye látványosan elmaradt a többi visegrádi országtól, az évtized végén kétharmados többséggel jutott hatalomra a Fidesz–KDNP pártszövetség. A hatalmi paletta radikális átrendezésében döntő szerepe volt a megelőző MSZP–SZDSZ-kormányok gazdaságpolitikai kudarcának. Annak, hogy 2002–2007 között a szociálliberális kormányok csak fenntarthatatlan makropénzügyi folyamatok mellett tudták teljesíteni jóléti ígéreteiket, majd pedig a 2008-tól elmélyülő globális pénzügyi válság és a rá következő európai adósságválság időszakában a kényszerű – szakpolitikai értelemben ugyan részben eredményes – stabilizációs intézkedéseket a politikai támogatottság teljes hiányában valósították meg. Ezt követően a 2010-ben győztes Fidesz–KDNP-kormány számára sem ígérkezett könnyűnek a gazdaságpolitika menedzselése; különösen annak fényében, hogy az új kormány a makrogazdasági stabilizációt a fölényes politikai támogatottság megőrzése mellett kívánta megvalósítani. A 2014-es választások eredményeinek tanúsága szerint ugyanakkor ez a kormányzati törekvés sikerrel járt.² A fejezet további részében a mellett sorakoztatok fel evidenciákat, hogy a Fidesz–KDNP által megvalósított makrogazdasági stabilizáció politikai támogatottságában jelentős szerepe volt a gazdaságpolitika populista fordulatának.

¹ A tanulmány a POPULPOL: Populizmus a közpolitikában MTA TK Inkubátor kutatási projekt keretében készült.

² A választási esélyegyenlőség szempontjából a 2014-es tavaszi országgyűlési választások joggal bírálhatók (Ilonszki–Várnagy 2016), hasonlóan az őszi önkormányzati választásokhoz. Az ugyanabban az évben történt, a választási procedúrát tekintve vitathatatlanul szabad és tisztességes európai parlamenti (EP-) választások is a kormányzó pártszövetség elsőprő fölényét mutatták ugyanakkor: a Fidesz–KDNP a szavazatok 51,5%-át kapta, és ezzel 12 EP-mandátumot szerzett meg a lehetséges 21-ből (57,1%).

Populista gazdaságpolitika alatt írásomban nem a fiskális politikai felelőtlenség jelenségét értem, bár e két fogalmat a gazdaságpolitikai elemzések és a közgazdasági irodalom egy része is szinonimának tekinti (lásd például Györfffy 2007). A populista gazdaságpolitika makrogazdasági értelmezése a politikai üzleti ciklusok gondolatára (Nordhaus 1975) épül, normatívan összekapcsolva a fiskális politikai és a választási ciklusokat, mégpedig egyértelműen negatív értéktartalommal.³ Ilyen nézőpontból a populista gazdaságpolitika makropénzügyileg evidensen fenntarthatatlan, a fiskális politika túlköltekezési hajlamának, a „fiskális alkoholizmusnak” (Kopits 2006, 13) és a kormányzati adósság ebből következő folytonos növekedésének pedig csak erős külső gazdasági kényszerek szabnak határt. Az általam választott politikatudományi perspektívából ugyanakkor a populista gazdaságpolitika a populista közpolitika egyik alelete, és ebben a megközelítésben nem egyértelmű a viszony a populista gazdaságpolitika és a fiskális politika makropénzügyi fenntarthatósága között. Sőt, a közelmúlt magyarországi folyamatai éppenséggel azt mutatják, hogy populista gazdaságpolitika mellett is lehetséges a makrogazdasági stabilizáció, az államháztartási hiány alacsony szinten tartása és az államadósság csökkentése. A továbbiakban először a populista közpolitika – ezen belül pedig a populista gazdaságpolitika – konceptuális kereteit ismertetem, majd a makrogazdasági stabilizáció területén vizsgálom a populista gazdaságpolitika ideáltípusos mechanizmusait, mindezt a közelmúlt magyarországi makrogazdasági trendjeivel illusztrálva. Végül összegzem az eredményeket, rámutatva a kirajzolódó további kutatási irányokra.

POPULIZMUS ÉS KÖZPOLITIKA, POPULISTA GAZDASÁGPOLITIKA

Több mint egy évtizeddel ezelőtt írott nagy hatású tanulmányában Mudde a fejlett nyugat-európai országok kontextusában a populista korszellem (*populist Zeitgeist*) előretöréséről írt, amelyet a hatalmon levő kormányzati vezetőknek az ellenzéki populista pártok viselkedésére történő reakciójaként aposztrofált (Mudde 2004). A közelmúltban azonban Kriesi a populizmus nyugat-európai és kelet-közép-európai trendjeit áttekintve felhívta a figyelmet arra, hogy régióink országai-ban a populizmus még a nyugat-európainál is jelentősebb szerepet játszik (Kriesi 2014, 372). A populizmussal kapcsolatos eddigi kutatások általában a jelenség hatalmpolitikai aspektusait vizsgálták, és elsősorban a populizmus és a liberális demokrácia ellentmondásos kapcsolatát tárgyalták (lásd Canovan 1999; Mair 2002;

³ Ehhez a konceptualizáláshoz hasonlóan a populizmus normatív és negatív értéktartalmú konnotációját hordozza a büntetőpolitika irodalmában használt „büntető populizmus” terminológiája is (Boda et al. 2015).

Abts–Rummens 2007; Korkut 2012; Mudde–Rovira Kaltwasser 2012). Eközben a populizmus közpolitikai következményeire alig irányult figyelem – vélhetően elsősorban amiatt, mert a populista pártok Nyugat-Európában jellemzően nem kerültek hatalomra. Učeň (2007) ugyanakkor rámutatott, hogy Kelet-Közép-Európában számos hatalmon levő párt is kifejezetten populista vonásokat mutat, és ezeknek a kormányzó pártoknak a „centrista populizmusa” (Učeň 2007, 60) közpolitikai értelemben sem szükségképpen sikertelen.

A populista közpolitika (és a populista gazdaságpolitika) konceptualizálásához röviden áttekintem a populizmus szokásos politikatudományi értelmezéseit. Több mint fél évszázaddal ezelőtt írott klasszikus művében, a *Homo politicus*-ban Lipset a populizmust egyértelműen mozgalomként, mégpedig a szegényebb társadalmi rétegek szélsőséges tömegmozgalmaként határozta meg (Lipset 1988 [1960]). Megközelítését elsősorban a második világháború utáni latin-amerikai politikai folyamatok inspirálták. Az utóbbi évtizedek irodalmában emellett a populizmus három újabb értelmezése rajzolódott ki: (1) a populizmus mint politikai stratégia (Weyland 2001; Jansen 2011), (2) a populizmus mint politikai kommunikációs stílus (Knight 1998; Canovan 1999; Laclau 2005; Korkut 2012; Moffitt–Tormey 2014) és (3) a populizmus mint ideológia (Mudde 2004; Mudde–Rovira Kaltwasser 2012). A három értelmezés konceptuális fókuszának különbsége mellett a közös halmaz is kikristályosodik a definíciós kísérletekből. Weyland szerint a populizmus olyan politikai stratégia, amelynek során a politikai vezető hatalmát jellemzően személyesen, közvetlenül, azaz közvetítő aktorok hiányában és az intézményes korlátokon átlépve gyakorolja (Weyland 2001, 14). Knight számára a populizmus mint politikai kommunikációs stílus lényege a néppel való azonosulás, továbbá a „mi” versus „ők” szembenállás érzékeltetése (Knight 1998, 223), Moffitt és Tormey (2014) pedig a populista stílus három kulcselemeként a „korrupt elittel” (az „establishmenttel”) szemben az „igazi néphez” fordulást, valamiféle válság, hanyatlás és/vagy fenyegetettség kontextualizálását, továbbá a köznyelvi, bulvár stílusú kommunikációs stílust említik (lásd még Canovan 1999). Végül Mudde és Rovira Kaltwasser a populizmust olyan „lázán körvonalazott” ideológiaként definiálják, amely a társadalmat az „igazi nép” és a „korrupt elit” antagonisztikus ellentétéként látja, a politika feladatának pedig a politikai közösség általános akaratainak (*volonté générale*) kifejezését tekinti (Mudde–Rovira Kaltwasser 2012, 8). Kétségtelen, hogy ezek a meghatározások részben átfedik egymást, miközben a populizmus jelenségének különböző aspektusait ragadják meg.

A populista közpolitika ideáltípusának megalkotásához elsősorban a politikai kommunikációs stílussal, a megosztott társadalom percepciójával és az intézmények szerepének felfogásával kapcsolatos szempontok relevánsak. Ezeket a dimenziókat integrálja Pappas (2014), aki a populista politikai viselkedést olyan

szigorúan többségi elvű megközelítésként definiálja, amely egy alapvető törésvonalat tételez a politikai közösségekben. A tipikusan karizmatikus populista politikai vezetés pedig ennek az esszenciálisként felfogott megosztottságnak a kikristályosításán, ellenséges narratívákkal történő elmélyítésén munkálkodik. Mindebből adódóan a populista közpolitikai pozíció – negatív meghatározással – jellemzően nem érzékeny a kisebbségi véleményekre. Másrészt, amennyiben nem élvez egyértelmű többségi támogatást, tipikusan elutasító a felvilágosult elitizmust reprezentáló nemzetközi intézmények közpolitikai álláspontjával (valamint az ilyen intézményekhez kötődő közpolitikai, szakértői aktorok, illetve civil társadalmi csoportok javaslataival) szemben.

Pozitív értelemben a populista közpolitika egyrészt a releváns véleményközösség (*audience*), másrészt a tipikus narratívák, harmadrészt pedig a közpolitikai döntések jellemző intézményi mechanizmusai alapján határozható meg. Egyfelől a populista közpolitikai pozíció alapvetően reszponzív az „igazi népet” reprezentáló választói többség preferenciái iránt, és szemben áll mind a politikailag népszerűtlen kisebbségekkel (Sullivan et al. 1985), mind pedig a „korrupt elitként” azonosított korábbi kormányzattal (kormányzatokkal). Másfelől a populista közpolitikai narratívák tipikusan megosztók: világos a jók és/vagy áldozatok közösségéhez tartozók, illetve a rosszak és/vagy bűnösök, felelőtlenek tábora. Ezek a narratívák ugyanakkor a hagyományos ideológiai pozíciókhoz nem kötődnek erősen – a releváns véleményközösség preferenciái vagy a külső (gazdasági, hatalmi) kényszerek alakulásának függvényében rugalmasan változhatnak,⁴ és a narratívákban a hősök és a gazemberek (Shanahan et al. 2011), azaz a jóként, illetve rosszként meghatározott populáció összetétele könnyen módosulhat. Végül a populista kormányzatok közpolitikai döntéseik során jellemzően minimalizálni igyekeznek az alkotmányos fékek és ellensúlyok, továbbá az egyéb demokratikus intézményi korlátok szerepét a döntéshozatal hatékonysága érdekében. A populisták közpolitika-alkotás ideáltípusának dimenzióit az I. táblázat összegzi.

Mindebből a közpolitikai folyamatban érdemi szerepet játszó aktorokra, továbbá a politikai vezetés és az állampolgárok közötti viszonyra is adódnak következtetések. Populista kormányzás esetén a politikai vezetés a közpolitikai folyamatot minden fázisában kizárólagosan uralja: a szakértői vélemények, üzleti, munkavállalói és egyéb szakmai csoportok, civil szervezetek hatása a közpolitikai döntésekre elhanyagolható. A közpolitikai változások kezdeményezése is a kormányzó pártok monopóliuma, közpolitikai dialógus a különböző érdekcsoportokat reprezentáló szervezetekkel legfeljebb ad hoc formában valósul meg. A döntések szakmai és állampolgári kontrollja minimális a közvetítő intézményeken keresztül, a képviseleti demokrácia szokásos, személytelen intézményei

⁴ Taggart (2000) a populizmus ideáltípusos jellemzőjének tekinti annak kamélontermészetét.

I. táblázat. A populista közpolitika ideáltípusa: releváns véleményközössége, tipikus narratívái, illetve meghatározó politikai kommunikációs és intézményi mechanizmusai

Releváns véleményközösség	az „igazi népet” reprezentáló választói többség
Mérsékelt releváns véleményközösségek	nemzetközi intézmények; szakértők, szakmai csoportok; a civil társadalom aktorai; népszerűtlen kisebbségek
Tipikus narratívák	megosztóak, ellenségesek – amelyekben világos, kik a jók/hősök/áldozatok vs. rosszak/gazemberek/bűnösök/felelőtlenek
Meghatározó politikai kommunikációs és intézményi mechanizmusok	közvetlen, egyirányú kommunikáció a választópolgárokkal; állampolgári véleménykutatások; a politikai hatalom reprezentánsai által kezdeményezett referendumok; ad-hoc konzultációk előzetesen kijelölt szakmai, üzleti és civil aktorokkal
Leértékelődő demokratikus intézmények, kommunikációs fórumok	parlamenti bizottságok; ombudsmanok; érdekegyeztetés rendszeres fórumai; üzleti és civil lobbizás szokásos csatornái

pedig kiüresednek, elveszítik demokratikus ellenőrző funkciójukat. Felértékelődik ugyanakkor a közvetlen és jellemzően egyirányú, a politikai vezetéstől az állampolgárok felé irányuló kommunikáció: megnő az állampolgári véleménykutatások és a népszavazások szerepe – a referendumokat pedig gyakran ugyancsak a hatalmi pozícióban levő aktorok kezdeményezik. Ennek folytán populista kormányzás esetén a közpolitikai döntések helyénvalóságának megítélése elsősorban nem a közpolitikai értékelések szokásos kritériumaiból következik, hanem az állampolgároknak a politikai vezetésbe vetett bizalma alakítja. Ez a fajta bizalom azonban nem a demokráciákra általában jellemző ideológiai alapú vagy a közpolitikai hatékonyságra épülő bizalom (lásd Jamal–Nooruddin 2010; Denemark–Niemi 2012), hanem inkább olyan perszonalizált bizalom, amely döntően a karizmatikus politikai vezetés és az állampolgárok közötti emocionális azonosulásra épül.

A populista kormányzatok közpolitikai döntéseinek fent vázolt ideáltípusából nem adódik egyértelmű következtetés a közpolitikák eredményességére – a közpolitika populista karaktere elsősorban sajátos reszponzivitásában, procedurális jellemzőiben és a közpolitikai döntések értelmezési kereteinek, narratíváinak alakításában mutatkozik meg. Így a populista közpolitikai pozíció kötődhet akár hagyományos baloldali, akár hagyományos jobboldali állásponthez, elsősorban

annak függvényében, hogy a populisták kormányzó erőik miként konstruálják az „igazi népet”, a politikai közösségnek a véleményalkotás szempontjából számukra releváns részét. Nyugat-Európában a jobboldali populisták jellemzően kulturális alapon, a baloldali populisták pedig inkább osztályalapon, a társadalmi rétegződés szerinti pozíció alapján jelölik ki az „igazi nép” határait (Kriesi 2014). A kelet-közép-európai országok centrista populisták pártjai számára ugyanakkor ezek az ideológiai választóvonalak átjárhatóak – annál is inkább, mivel a régió új demokráciáiban a pártkötődések, az ideológiák és a szakpolitikai preferenciák kapcsolata ellentmondásos (vö. „Ahol a baloldal a jobboldal”, Tavits–Letki 2009).

A populisták közpolitika fenti ideáltípusos jellemzői értelemszerűen érvényesek a populisták gazdaságpolitika, ezen belül a makrogazdasági stabilizációk esetében is – a releváns véleményközösségeket, tipikus narratívákat, kommunikációs fórumokat és intézményi mechanizmusokat a gazdaságpolitika területére, valamint a makrogazdasági stabilizációk esetére alkalmazva. Ehhez a specifikációhoz a következőkben áttekintem a magyar makrogazdasági stabilizációk, illetve általában a stabilizációk nemzetközi kontextusát.

MAKROGAZDASÁGI STABILIZÁCIÓK MAGYARORSZÁGON

A rendszerváltás idején Magyarország egyik terhes öröksége a nagymértékű eladósodottság volt, amely alapvetően rányomta bélyegét az új magyar demokrácia első évtizedeinek gazdaságpolitikai folyamataira. Az elmúlt negyedszázad nemzetközi válságperiódusaiban Magyarország többször is jelentős külső pénzügyi segítségre szorult, illetve ezzel párhuzamosan makrogazdasági stabilizációs intézkedésekre kényszerült – a kilencvenes évek elejének, majd közepének válsága után legutóbb a kétezres évek végén, a globális pénzügyi válságból kinövő európai adósságválság idején. A nemzetközi intézmények, mindenekelőtt a Nemzetközi Valutaalap pénzügyi segítségével megvalósuló stabilizációk jellemző forráskönyve szerint ilyenkor a fiskális politikában adóemelés és a közszféra kiadásainak, a béreknek és a nyugdíjaknak a nominális befagyasztása történik. Ezzel egyidejűleg a monetáris politikában kamatemelés és a nemzeti valuta leértékelése következik be – abban a reményben, hogy a költségvetés csökkenő finanszírozási igénye mellett az ország vállalatának javuló export-versenyképessége gyorsan konszolidálja a makrogazdasági mérlegeket. Ezek a kiigazítások szakpolitikailag ugyan eredményesek lehetnek, politikailag azonban rendszerint drasztikus népszerűségvesztést hoznak azoknak a pártoknak, amelyek a stabilizációt végrehajtó kormányokat adják.

Ez történt Magyarországon is a 2010-es választások előtt, ugyanakkor a kormányváltás idején a makrogazdasági konszolidáció még nem volt teljes. Így abban

a Fidesz–KDNP-nek sem volt választása, hogy végre kellett hajtania bizonyos stabilizációs lépéseket. Sőt úgy tűnhetett, hogy a stabilizáció mikéntjében sincs érdemi mozgásteret az új kormánynak a nemzetközi hitelezőktől történő függés miatt. A Fidesz–KDNP-vezetés mindenestre mielőbb szabadulni igyekezett a Nemzetközi Valutaalap (IMF) és az Európai Unió csomagjától, mivel a makrogazdasági stabilizációt nem a washingtoni konszenzus⁵ (Lányi 1997a; Lányi 1997b) kondicionalitáson alapuló receptkönyve (Babb 2013) szerint szándékozott végrehajtani. A társadalmilag menedzselhető stabilizációhoz azonban elengedhetetlen volt a külső finanszírozás fenntartása, amelyet az IMF és az EU hitelcsomagjának felmondása esetén csakis a globális pénzvilág piaci szereplőitől kapott hitelekkel lehetett biztosítani, mégpedig – az értelemszerűen magas kockázati felár miatt – a nemzetközi intézményi finanszírozásnál lényegesen drágábban.

A STABILIZÁCIÓK NEMZETKÖZI AKTORAI: A GLOBÁLIS PÉNZ- ÉS TŐKEPIACOK, ILLETVE A NEMZETKÖZI INTÉZMÉNYEK HATÁSA

A szokásos feltevés szerint a globális pénz- és tőkepiacok világában a restriktív, vagyis a leértékelésre, illetve az államháztartási kiadások visszafogására épülő makrogazdasági stabilizációnak nincs érdemi alternatívája. Kétségtelen, hogy a nemzetközi pénzpiaci befektetők pillanatok alatt képesek pénzeszközeiket átcsoportosítani, és így súlyosan megdrágíthatják a sérülékeny országok finanszírozását. Logikus következtetésnek látszik, hogy emiatt az olyan jelentős külső pénzügyi kitettséggel bíró országok, mint Magyarország (és különösen, mint amilyen Magyarország 2010-ben volt), praktikusán csakis a washingtoni konszenzuson alapuló, neoliberális kiigazító recepteket követhetik. Csakhogy ez nincs egészen így.

Layna Mosley (2000) már jó másfél évtizeddel ezelőtt rámutatott arra, hogy a nemzetközi pénzpiaci befektetők befolyása a nemzeti gazdaságpolitikák autonómiájára valójában féloldalas. A globális tőkeáramlások nagymértékű ingadozása miatt a nemzetközi pénzpiac ítéletét ugyan nem hagyhatják figyelmen kívül a kormányzatok, ebből azonban nem következik, hogy a globális befektetők szubsztantív értelemben is szigorú kontrollt gyakorolnának a nemzeti gazdaságpolitikai döntések felett. Empirikus vizsgálata során Mosley arra a következtetésre jutott,

⁵ Két évtizeddel ezelőtti írásában Lányi Kamilla (1997a és 1997b) a washingtoni konszenzus gazdaságpolitikai receptkönyvét a következő pontokban rekonstruálta: 1. államháztartási fegyelem; 2. közkiadások prioritizálása az alapellátásra és az infrastrukturális fejlesztésekre; 3. adóreform: az adóalap szélesítése és az adókulcsok csökkentése; 4. pénz- és tőkemozgások liberalizálása; 5. export-ösztönző árfolyam-politika; 6. külkereskedelmi liberalizáció; 7. külföldi működőtőke-beáramlás serkentése szektorsemleges gazdaságpolitikai szabályozással; 8. privatizáció; 9. dereguláció és szabadpiaci hozzáférés; 10. a tulajdonjogok biztonsága.

hogy a globális pénzpiac fegyelmező hatása kétségkívül erős, de csak igen szűk területen, a monetáris és a fiskális politika legmagasabb aggregátsági szintű indikátorainál – az inflációnál és államháztartási egyenlegnél, kisebb mértékben pedig az államadósságnál – érvényesül. Ezzel szemben a gazdaságpolitika specifikus területei, így az adópolitika vagy a foglalkoztatáspolitikai, illetve a hatalmon levő kormányzatok ideológiája vagy demokratikus hatalomgyakorlási mechanizmusai jellemzően nem érdeklik a nemzetközi pénzpiaci befektetőket (Mosley 2000, 748). Ezek a szempontok csupán extrém konstellációk esetén váltanak ki érdemi pénzpiaci reakciókat. Másként fogalmazva: azok a kormányzatok, amelyek képesek az alacsony infláció és a stabil államháztartási gazdálkodás megvalósítására, joggal bízhatnak abban, hogy a nemzetközi pénzpiacokon viszonylag kedvező feltételekkel jutnak pénzügyi forrásokhoz, függetlenül attól, hogy gazdaságpolitikai döntéseiket milyen ideológiák alapján, illetve milyen intézményi mechanizmusok mellett hozzák.

Ezt a megállapítást alapvetően a kétezres évek végének globális pénzpiaci válsága sem érvénytelenítette; a nemzetközi befektetők számára releváns, a makroszintű pénzügyi kockázatokat mérő indikátorok köre azonban az elmúlt évtizedben bővült. A makrogazdasági instabilitás mechanizmusait elemezve Ocampo (2005) már jóval a válság előtt rámutatott arra, hogy nemcsak az állam, hanem a magánszektor eladósodása is destabilizáló hatású lehet. A hitelezés kontrollálatlan expanziója, ezzel párhuzamosan pedig ingatlanbuborékok kialakulása tipikusan a reálárfolyam túlértékeltségéhez, illetve megugró külső egyensúlyhiányhoz vezet. Azt, hogy a magánszektor eladósodása akkor is súlyos makropénzügyi válságba torkollhat, ha az államháztartási gazdálkodás példamutatóan stabil, több euróövezeti ország, például Írország vagy Spanyolország esete is demonstrálta (Oblath 2014). Ennek folytán a 2008 végétől elmélyülő európai adósságválság tapasztalatai beépültek az európai intézmények válság-előrejelző mechanizmusába,⁶ és visszaköszönnek a nemzetközi befektetői percepciókban is. Így a globális pénzpiacnak az egyes országok kockázatáról alkotott ítéletében az infláció, az államháztartási egyenleg és az államadósság mellett ma már a magánszektor eladósodottsága és a külső egyensúlyi pozíció is jelentős súllyal esik latba. A gazdaságpolitika egyéb területei vagy a demokrácia minősége ugyanakkor továbbra is legfeljebb szélsőséges esetekben relevánsak a befektetők döntéseinél.

⁶ Minimalizálendő a makrogazdasági instabilitás miatt potenciálisan bekövetkező válságok kockázatát, az Európai Bizottság 2012 óta működteti a makrogazdasági egyensúlyhiányok esetén követendő eljárások (Macroeconomic Imbalance Procedure, MIP) rendszerét (Official Journal, 2011). Az Eurostat rendszeresen közzéteszi ehhez kapcsolódó statisztikai jelentéseit, amelynek indikátorai között a külső egyensúly és a magánadósság jelzőszámai, továbbá az ingatlanárak változásának és a munkaerőpiacnak bizonyos mutatói is megjelennek (vö. Eurostat é. n.).

A nemzetközi pénzpiacok befolyása a gazdaságpolitika tartalmi és közpolitikai intézményi dimenzióira tehát valójában csekély – nemzetközi pénzpiaci finanszírozás esetén így a nemzeti gazdaságpolitikai autonómia még viszonylag eladósodott országok esetében is jelentős marad. Éppen fordított a helyzet a nemzetközi intézmények által nyújtott kölcsönöknél. Ilyenkor a szűken értelmezett makropénzügyi mozgástér a piacinál kedvezőbb hitelfeltételek miatt nagyobb, a gazdaságpolitikai döntések autonómiája ugyanakkor lényegesen kisebb, mivel a kölcsönfeltételek a gazdaságpolitika tartalmi és közpolitikai intézményi szempontjaira is vonatkoznak. A nemzetközi intézmények kölcsönei szinte mindig rendkívüliek abban az értelemben, hogy olyan bajba került kormányzatok számára folyósítják őket, amelyek képtelenek piaci feltételekkel a kormányzáshoz szükséges finanszírozási forrásokhoz jutni. Ilyenkor a hitelnyújtás explicit gazdaságpolitikai kondíciókkal társul.⁷ Ezeket a hitelfeltételeket ráadásul a washingtoni konszenzus elvei alakítják – így többek között a tulajdonjogok biztonsága, továbbá a szektorsemleges piacsabályozás és adópolitika –, amelyek alapvetően megnehezítik a populista gazdaságpolitika szempontjainak érvényesítését.

A populista kormányzatok perspektívájából az Európai Unió még a washingtoni konszenzus és a neoliberais ortodoxia letéteményesének tekintett IMF-nél (Taylor 1997; Babb 2013) is kellemetlenebb hitelező. Ennek kapcsán Lütz és Kranke (2014) rámutatnak, hogy a kétezres évek végén az EU-tagállamokat érintő mentőcsomagok kialakításakor az Európai Unió intézményei (mindenekelőtt a Gazdasági és Pénzügyek Tanácsa, az Ecofin) a Nemzetközi Valutaalap pozíciójához képest is szigorú hitelkondíciók mellett érveltek. Vagyis míg a kilencvenes évek végének ázsiai válsága⁸ után az IMF lényegesen rugalmasabb lett a hitelkondíciók támasztásában, és fogékonyabbnak mutatkozott az egyes országok sajátosságainak figyelembevételére, addig az EU a keresletkorlátozó és prociklikus stabilizáció apostolaként lépett fel (Lütz–Kranke 2014, 328). Ráadásul akkor, amikor a demokratikus politika szempontjait általában figyelmen kívül hagyó Nemzetközi Valutaalap mellett a hitelezők között az Európai Unió is megjelenik, a stabilizáció procedurális szempontjai is implicit hitelkondíciók lesznek. Így a közös EU–IMF-finanszí-

⁷ Ez a kitétel biztosan érvényes a Nemzetközi Valutaalap, az IMF stabilizációs kölcsönei és ehhez kapcsolódóan az Európai Unió társfinanszírozásával megvalósuló mentőcsomagok esetében. Léteznek persze olyan nemzetközi intézményi kölcsönök is, amelyek nem tartoznak a makrostabilizációs mentőcsomagok kategóriájába; ezek általában specifikus, nagy forrásigényű beruházási tevékenységekhez (például infrastruktúra-fejlesztés) kapcsolódnak. Ilyen fejlesztéseket (társ)finanszíroznak a Világbank vagy az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank, az EBRD fejlesztési kölcsönei, amelyek jellemzően csak bizonyos fejlődő, illetve posztoszocialista országok számára elérhetők. Tanulmányom témája szempontjából ugyanakkor csak a makrogazdasági stabilizációs kölcsönök relevánsak – nemcsak volumenük, hanem politikai jelentőségük miatt is.

⁸ Ezt a válságot Krugman nyomán a fertőzőesés típusú válságok archetípusaként tartjuk számon (Krugman et al. 1999); az elnevezés közvetve utal az IMF felelősségére is a válság terjedésében.

rozású hiteleknel a szűkebben vett makropénzügyi szempontok mellett bizonyos mértékig számít az üzleti, szakértői és civil társadalmi csoportok érdemi részvételi lehetősége, továbbá általában a demokratikus döntéshozatal érvényesülése is. Az alkotmányos (liberális) demokrácia szempontjából megfogalmazott elvárások pedig effektív korlátot jelentenek egy populista gazdaságpolitikai perspektívából megvalósítandó makrogazdasági stabilizáció folyamatában.

A makrogazdasági stabilizációs programok nemzetközi pénzügyi kontextusában jelentős aktorok még a nemzetközi hitelminősítő ügynökségek is. A globális pénzügyi szereplők között a hitelminősítők oligopol részpiacra működnek: a marginális hatású szereplőket leszámítva a hitelminősítők piacát évtizedek óta mindössze három szereplő, a Moody's, a Standard&Poor's és a Fitch uralja (White 2010). Bár reputációjukat a kétezres évek vállalati botrányai és makroszintű válságai (az Enron-botrány, az amerikai másodlagos jelzálogpiaci válság, illetve az abból kinövő globális pénzügyi válság) átmenetileg megtépázták, országhozzá tartozó minősítései továbbra is mértékadóak a globális pénzügyi befektetőknek.⁹ Értékelési szempontjaikat tekintve a hitelminősítő ügynökségek köztes pozícióban vannak a pénzügyi befektetők és a nemzetközi intézmények között. Explicit módon ugyan nem kérnek számon demokratikus politikai kritériumokat, de minősítési szempontjaik között – a washingtoni konszenzus ideájával összhangban – a tulajdonjogok és a befektetések biztonsága, illetve a transzparens és szektorsemleges adópolitika is megjelenik. A hitelminősítők ítélete így bizonyos fokig szubsztantív gazdaságpolitikai korlátokat is jelent a populista gazdaságpolitikai perspektíva érvényesítésével szemben.

NEOLIBERÁLIS VERSUS POPULISTA MAKROGAZDASÁGI STABILIZÁCIÓ

Az 1990–2010 közötti időszakban a magyarországi makrogazdasági stabilizációk során a kormányzatok alapvetően elfogadták a washingtoni konszenzuson alapuló neoliberais kiigazító recepteket. Meggyőződésből vagy kényszerből, de igyekeztek megfelelni a nemzetközi pénzügyi, a hitelminősítők és a nemzetközi

⁹ Bizonyos konzervatív alapkezelők, így a nyugdíjpénztárak csak akkor vásárolhatnak egy adott ország állampapírjaiból, ha annak a hitelminősítése a három nagy ügynökség közül legalább kettőnél befektetésre ajánlott kategóriában van. Sőt, több globális pénzügyi befektető szabályzata azt írja elő, hogy csak azoknak az országoknak az államkötvényeit vásárolhatják meg, amelyeket a nagy hitelminősítők egyöntetűen befektetésre ajánlanak. Az állampapírpiaci kereslet és így az adósságfinanszírozás szempontjából tehát komoly hatása van a hitelminősítők ítéletének; negatív értékelésük ugyan nem vágja el teljesen a spekulatívnek minősített országokat sem a nemzetközi pénzügyi finanszírozás lehetőségétől, de megemeli az országhozzá tartozó felárakat, szignifikánsan drágítva ezáltal a bővülő kategóriába kerülő országok államadósságának finanszírozását.

intézmények (az IMF, majd az IMF és az EU) hitelfeltételeinek. A rendszerváltás utáni első két évtized gazdasági kiigazító csomagjait végrehajtó kormányzatok ugyan különböztek egymástól abban, hogy a stabilizáció folyamán mennyire tartották fontosnak a választópolgárok támogatottságának megőrzését, de lényegében nem kérdőjelezték meg a washingtoni konszenzus ideájára épülő kiigazítás szakpolitikai álláspontját. Kétségtelen, hogy eltértek egymástól szakpolitikai következetességükben, és akár szűkebb, makropénzügyi értelemben vett, akár tágabb, társadalmi-jóléti szempontból értelmezett eredményességükben is. Ezzel együtt a kilencvenes évek konszolidációs kísérleteire és a kétezres évtized végének stabilizációs programjára egyaránt érvényes, hogy a kiigazítás neoliberais ideáltípusához álltak közel.

A populista gazdaságpolitikai stabilizáció ettől számos dimenzióban különbözik. Hét szempont mentén vehető össze a stabilizáció kétfajta ideáltípusa: (1) a stabilizációt meghatározó ideológia, (2) az intézkedések tartalmát alakító fő aktorok, (3) a folyamat procedurális, demokratikus intézményi jellemzői, (4) a diszkurzív kormányzás eszközeinek az intézkedések legitimációjára történő használata, illetve ezzel összefüggésben (5) a politikai kommunikáció fő értelmezési keretei, (6) a stabilizáció során tipikusan nagy jövedelmi/jövedelmezőségi veszteséget elszenvedő társadalmi-gazdasági csoportok, végül pedig (7) az eredményesség kormányzati percepciója dimenziójában. Az ideáltípusok fő jellemzőit a 2. táblázat összegzi.

A neoliberais ideáltípussal szemben a populista makrogazdasági stabilizáció ideológiailag heterogén, összhangban a populizmus laza ideológiai jellegével (Mudde–Rovira Kaltwasser 2012), illetve kaméleontermészetével (Taggart 2000). Amint azt fentebb kifejtettük, a globális pénzügyi aktorai közül a nemzetközi pénzügyi befektetők ítélete populista makrogazdasági stabilizáció esetén is kitüntetett fontosságú, a nemzetközi intézményeknek a gazdaságpolitikai döntéshozatal transzparenciájára, pártatlanságára és demokratikus minőségére vonatkozó elvárásai azonban kevésbé számítanak. A politikai feladvány ilyenkor a befektetők által kiemelten figyelt makrogazdasági mutatóknak (a monetáris és a fiskális politika stabilitását, továbbá az adósság és a külső egyensúly alakulását mérő indikátoroknak) az összeegyeztetése a választói többség számára érzékeny tényezőkké.

A stabilizációs intézkedések végrehajtása során általában érvényes, hogy a kormányzatok igyekeznek megkerülni a szokásos demokratikus folyamatokat. A neoliberais stabilizációk intézkedései jellemzően ideológiailag viszonylag homogén csoportok szakpolitikai egyeztetései nyomán jönnek létre, a populista makrogazdasági stabilizáció konkrét lépései ugyanakkor a politikai felső vezetés iránymutatásával születnek meg – akár a szakpolitikai elit mértékadó álláspontjával szemben.

2. táblázat. A neoliberális és a populista makrogazdasági stabilizáció ideáltípusai

Az ideáltípusok fő alkotóelemei	Neoliberális makrogazdasági stabilizáció	Populista makrogazdasági stabilizáció
1. A stabilizáció meghatározó ideológiája	neoliberalizmus	ideológiai heterogenitás
2. A stabilizációs intézkedések tartalmát elsődlegesen befolyásoló aktorok	nemzetközi intézmények; nemzetközi pénzügyi befektetők	nemzetközi pénzügyi befektetők; lakosság (választói többség)
3. A stabilizáció jellemző procedurális, demokratikus intézményi mechanizmusai	gyors kormányzati döntések szakpolitikai egyeztetések nyomán, gyakran a szokásos demokratikus folyamatok megkerülésével	gyors kormányzati döntések a politikai felső vezetés iránymutatásával, gyakran a szokásos demokratikus folyamatok megkerülésével
4. A diszkurzív kormányzás eszközeinek használata a stabilizáció legitimálására	mérsékelt	meghatározó
5. A stabilizáció politikai kommunikációjában meghatározó értelmezési keretek	szakmai szükségesség, a reformok elkerülhetlensége	a nemzeti gazdaságpolitikai autonómia visszaszerzése
6. A stabilizáció során tipikusan nagy jövedelem-, illetve jövedelmezőség-vesztéssel elszemvédő csoportok	a közszféra finanszírozási képességétől függő lakossági csoportok	népszerűtlen gazdasági csoportok; népszerűtlen (választói kisebbségi) lakossági csoportok
7. A stabilizáció eredményességének fő kritériumai	makropénzügyi egyensúly megteremtése; nemzetközi pénzügyi piacokról történő finanszírozhatóság visszaszerzése	makropénzügyi egyensúly megteremtése; nemzetközi pénzügyi piacokról történő finanszírozhatóság visszaszerzése; választói támogatottság megőrzése

Neoliberális stabilizációknál a kormányzatok hajlamosak a diszkurzív kormányzás¹⁰ (Korkut et al. 2015) eszközeit, sőt magának a politikai kommunikációinak a jelentőségét is alábecsülni, intézkedéseiket pedig (makrogazdasági) szakmai szükségességgel, a reformok elkerülhetlenségével legitimálni. Populista stabilizáció esetén viszont meghatározóak a diszkurzív kormányzás eszközei: ilyenkor a különféle intézkedések támogatottsága érdekében a nemzeti gazdaságpolitikai autonómia visszaszerzéséhez kapcsolódó narratívák és értelmezési keretek megalkotása, illetve a kapcsolódó diskurzusok uralma a kormányzati stabilizációs politika inherens része.

Végül a két ideáltípus szerint más gazdasági, illetve társadalmi csoportok viselik a stabilizációs intézkedések gazdasági-jóléti terhét. Neoliberális stabilizációknál kitüntetett cél a magánvállalati szektor jövedelmezőségének javítása, ezért ilyenkor tipikusan a közszféra finanszírozási képességétől függő társadalmi csoportok (például a közalkalmazottak vagy a nyugdíjasok) reáljövedelmi pozíciója romlik kiugró mértékben. Populista makrogazdasági stabilizáció esetén viszont a népszerűtlen gazdasági szektorokra, illetve társadalmi csoportokra terhelődik a stabilizáció finanszírozási terheinek zöme; hogy ezek pontosan mely szektorok és csoportok lesznek, az már a specifikus politikai kontextus függvénye. Az empirikus elemzésben arra keresek választ, hogy a Fidesz–KDNP-kormány által megvalósított makrogazdasági stabilizáció mennyire feleltethető meg a populista stabilizáció ideáltípusának, illetve ezen az értelmezési kereten belül mennyire tekinthető eredményesnek. (Annak további demonstrálásától, hogy a rendszerváltás utáni első két évtizedben a magyarországi stabilizációk a neoliberális ideáltípust közelítették, eltekintek.)

EMPIRIKUS ELEMZÉS

Egyrészt tehát azt vizsgálom, hogy a 2010 utáni magyar makrogazdasági stabilizáció mennyire közelíti a populista stabilizáció ideáltípusát. Másrészt megkísérlem értékelni, hogy a megvalósult stabilizáció sikeresnek bizonyult-e a populista ideáltípus eredményességi kritériumai szerint. Az elemzés exploratív, és nem az ideáltípus alkotóelemeinek szisztematikus vizsgálati logikáját követi. Célja a folyamatok illusztratív bemutatása, nem pedig oksági kapcsolatok, magyarázó mechanizmusok tesztelése. A vizsgálat során a makrogazdasági stabilizáció indikátorainak leíró statisztikai trendjeit tekintem át, illetve a stabilizáció politikai kommunikációjának néhány kitüntetett értelmezési keretere és a kapcsolódó intézkedésekre mutatok rá.

¹⁰ Diszkurzív kormányzás alatt a kormányzás olyan implicit mechanizmusait értjük, amelyek a politikai kommunikációban használt narratívák, stratégiai metaforák és értelmezési keretek alakításával a hatalmi szándékokat közvetítik a közvélemény felé (Korkut et al. 2015, 2).

A stabilizáció indikátorai

A stabilizáció leíró statisztikai módszerekkel vizsgálható indikátorai négy csoportba sorolhatók. A szűken értelmezett makrogazdasági jelzőszámok mellett idetartoznak bizonyos munkaerőpiaci és szegénységi mutatók, a gazdasági intézmények és a demokrácia minőségének indikátorai, továbbá a stabilizáció eredményességének a választói többség, illetve a globális pénzpiac szerinti megítélése. A makrogazdasági indikátorok között egyrészt a nemzetközi pénzpiaci befektetők által kiemelten figyelt mutatók szerepelnek, azaz az infláció, az államháztartási mérleg pozíciója. Másrészt a vizsgált jelzőszámok közé került több, a lakosság (a választói többség) számára különösen fontos mutató is, azaz az élelmiszerek és az energia árindexe, a GDP változásával mért gazdasági növekedés, illetve ezzel összefüggésben a lakosság fogyasztási kiadásainak dinamikája, továbbá a kormányzati aktivizmus percepcióját kifejező kormányzati beruházási ráta. A stabilizáció populista jellegének makrogazdasági kontrollváltozójaként a nemzetgazdasági szintű beruházási ráta alakulását vizsgálom. Erre a mutatóra ugyanis sem a választói többség, sem pedig a nemzetközi pénzpiaci befektetők nem érzékenyek, miközben a nemzetközi intézmények a hosszú távú stabil gazdasági fejlődés meghatározó indikátoraként tartják számon. A munkaerőpiaci és szegénységi indikátorok ugyan a nemzetközi pénzpiaci befektetőknek csupán szélsőséges értékeknél számítanak, a választói többségnek azonban néhány ilyen mutató evidensen fontos, ezért ezeket a populista gazdaságpolitika is kiemelten kezeli. Ilyen indikátor a foglalkoztatottság és a munkanélküliség, illetve a szegénység alakulását mérő „súlyos anyagi nélkülözésben élők aránya” (anyaghiányos arány).¹¹

A populista stabilizáció ideáltípusa szerint a stabilizációs döntések meghozatalának procedurális, intézményi mechanizmusai nem számítanak, sőt, az érdemi demokratikus részvétel inkább a hatékony döntéshozatal korlátjaként tételeződik. Az ideáltípusnak ezt a negatív meghatározottságát a gazdasági és a politikai intézmények minőségét mérő indikátorokkal közelítettem. A stabilizáció eredményességének kritériumai a választói többség részéről megnyilvánuló politikai támogatottság, illetve a nemzetközi pénz- és tőkepiaci elfogadottság mértéke. Előbbi a kormányzati versus ellenzéki pártok közvélemény-kutatási eredményeivel közelíthető, a nemzetközi pénzpiaci befektetők ítéletét pedig a magyar állampapírhozamok alakulásával, illetve az euróövezeti referenciaértékekhez viszonyított

¹¹ A szegénység alakulása természetesen számos más indikátorral is közelíthető; ezekről jó áttekintést és empirikus elemzést is ad Gábor et al. (2016), illetve B. Kis–Gábor (2016) a *Társadalmi Riport* 2016-os kötetében. A populista gazdaságpolitika perspektívája szempontjából az abszolút szegénységi típusú mutatók lehetnek fontosak, a jövedelemegyenlőtlenség szerkezetét kifejező relatív szegénységi ráta ugyanakkor nem releváns.

hozamfelárak változásával mérem. Valamennyi változócsoporthoz a 2006–2015 közötti időszakra vonatkozik a vizsgálati periódus, annak érdekében, hogy a 2010 előtti és utáni folyamatok plasztikusan érzékelhetők legyenek, és az esetleges trendváltás is megragadható legyen. Az egyes változók részletes leírását, azaz pontos tartalmát és mérését, valamint az adatok forrását a melléklet MI. táblázata mutatja.

Az indikátorok várható értéke a populista stabilizáció ideáltípusa szerint

A populista módon végrehajtott stabilizációra is igaz, hogy akkor sikeres, ha a makromutatók javulnak – a beruházási ráta alakulása ugyanakkor nem fontos ebből a perspektívából (az egyes mutatók fontosságát, illetve ezek kapcsolatát a fő érdekelt és érintett csoportokkal a 3. táblázat összegzi). Bár a stabilizáció fontos eleme a munkaerőpiaci helyzet javulása, ilyen megközelítésben a szegénységi indikátorok kevésbé fontosak és részben ellentmondásosak. Az általános jólét növelése és a szegénység csökkentése mellett ugyanis a dolgozó és a nem dolgozó szegények közötti törésvonal demonstrálása is inherens része a populista stabilizációs logikának. Másként fogalmazva: ideáltipikus populista gazdaságpolitikai stabilizáció esetén azt várhatjuk, hogy a munkaerőpiaci részvételhez kötődő mutatók lényegesen kedvezőbben alakulnak, mint a nem munkaerőpiaci jövedelemből élőkre, tehát a segélyezetttekre is vonatkozó szegénységi jelzőszámok. Ha mindez a demokrácia és az intézmények minőségének a romlása mellett valósul meg, nem tekinthető diszfunkcionálisnak ebből a perspektívából, hiszen ezekre a szempontokra jellemzően a választói többség, illetve a nemzetközi pénzpiaci befektetők is csupán akkor érzékenyek, ha szélsőséges mértékben sérülnek. Végül, a populista gazdaságpolitikai stabilizáció saját értelmezési keretében akkor tekinthető eredményesnek, ha a stabilizáló kormányzat úgy tudja megőrizni többségi választói támogatottságát, hogy eközben a magyar állampapírok hozamszintje, illetve a referenciaértékekhez viszonyított hozamfelára (országkockázati prémieuma) csökken.

Eredmények

A változók értékeinek 2006–2015 közötti alakulását a melléklet MI–MI9. ábrái mutatják; a következőkben a tendenciák értékelése során a kapcsolódó értelmezési keretekre is reflektálok.¹² A 2010 óta eltelt időszakban a szűken értelmezett

¹² Exploratív elemzésemnek nincs kvantitatív érvényességi igénye, ezért az előfordulások gyakoriságának és pontos helyének megnevezése nélkül, csupán illusztratív jelleggel utalok a tipikusnak mondható kormányzati megnyilvánulásokra.

3. táblázat. A populista makrogazdasági stabilizáció szerint a stabilizáció releváns indikátorai, fő érintettek/érdekeltek, illetve az indikátorok fontossága és kívánatos értéke

Indikátorok	Fő érintettek/érdekeltek	A populista stabilizáció perspektívájából	
		az indikátor fontossága*	az indikátor kívánatos értéke
I. Makrogazdasági indikátorok			
Fogyasztói árindex	lakosság (választói többség) nemzetközi pénzüpiaci befektetők nemzetközi intézmények	++	alacsony
Az élelmiszerek és a háztartási energia árindexe	lakosság (választói többség)	++	alacsony
Államháztartási egyenleg	nemzetközi pénzüpiaci befektetők nemzetközi intézmények	++	mérsékelt hiány vagy többlet
Bruttó államadósság	nemzetközi pénzüpiaci befektetők nemzetközi intézmények	++	csökkenő adósság
Magánszektor adóssága	lakosság (választói többség) nemzetközi pénzüpiaci befektetők nemzetközi intézmények	++	csökkenő adósság
A folyó fizetési mérleg egyenlege	nemzetközi pénzüpiaci befektetők nemzetközi intézmények	++	mérsékelt hiány vagy többlet
Gazdasági növekedés	lakosság (választói többség) nemzetközi intézmények	++	jelentős növekedés
Lakossági fogyasztás	lakosság (választói többség)	++	jelentős növekedés
Beruházási ráta	nemzetközi intézmények	–	–
Kormányzati beruházások	lakosság (választói többség)	+	magas szint
2. Munkaerőpiaci, szegénységi indikátorok			
Foglalkoztatottság	lakosság (választói többség) nemzetközi intézmények	++	jelentős növekedés
Munkanélküliség	lakosság (választói többség) nemzetközi intézmények	++	jelentős csökkenés
Szegénység	lakosság (választói többség) nemzetközi intézmények	+	mérséklődés
3. A demokrácia és az intézmények minősége			
A demokrácia minősége	nemzetközi intézmények	–	–
A gazdasági intézmények minősége	nemzetközi intézmények vállalatok	–	–
4. Eredményesség			
Állampapírhozamok	nemzetközi pénzüpiaci befektetők	++	jelentős csökkenés
Politikai támogatottság	lakosság (választói többség)	++	magas szint

* –: nem fontos; +: mérsékelten fontos; ++: nagyon fontos

makrogazdasági indikátorok döntő többsége a populista stabilizáció ideáltípusának megfelelően viselkedik. Figyelemre méltó, hogy több indikátor esetében 2012–2013-ban mutatkozik trendforduló: azóta egyértelmű az alacsony infláció, amelyen belül az élelmiszerek nagyon mérsékelten emelkedtek csupán, a háztartási energia ára pedig csökkent. Az áremelkedések lefojtása érdekében a kormányzat részben az energiaárak hatósági árszabályozásához nyúlt, és tudatosan használta a diszkurzív kormányzás eszközeit: az energiaár-politika meghatározó értelmezési kerete a *rezsicsökkentés* lett. Az államháztartási egyenleg alakulásában és az állam, illetve a magánszektor adósságpályájában ugyancsak 2012 óta egyértelmű az ideáltípusnak megfelelő trend, azaz a mérsékelt (az EU-átlagnál alacsonyabb) államháztartási hiány, illetve a lakossági eladósodottság csökkenő pályája. Nem mellesleg: 2012 óta a magyar állam GDP-arányos adóssága kisebb, mint az Európai Unió egészének államadósság-mutatója. A külső egyensúly mutatóinál a trendváltás ugyan már 2008 után elkezdődött, de a folyó fizetési mérleg többletének, illetve az EU-átlagnál kedvezőbb egyenlegének konszolidációja szintén 2012-re tehető. Legkevesbé a GDP és a lakossági fogyasztás alakulása követi a populista stabilizáció szerint várható mintát, bár 2013 óta ezeknél a mutatóknál is gyorsuló növekedés figyelhető meg. Ezzel együtt az „előbb egyensúly, utána növekedés” forgatókönyve önmagában akár a neoliberális stabilizációk szcenáriójának is megfelelne – a stabilizáció legitimálására használt kormányzati értelmezési keretek azonban radikálisan különböznek. A 2010-es választások előtt a túlfogyasztás korrekciója, illetve ennek makrogazdasági szükségszerűsége uralta a stabilizációhoz kapcsolódó kormányzati beszédmodot. 2010 után viszont a *nemzeti önrendelkezés visszaszerzése*, az eladósodás, és az ebből fakadó *adósrabszolgaság veszélyének elhárítása* lettek a kormányzat stabilizációs diskurzusának tipikus értelmezési keretei.¹³ A beruházási aktivitás az időszak egészében alacsony szintű maradt, de 2012 óta a kormányzati beruházási ráta meredeken emelkedő pályára került, ami adekvát a populista stabilizáció ideáltípusával.

A munkaerőpiaci indikátorok alakulása is ezt a mintázatot követi. A foglalkoztatottság növekedése és a munkanélküliség csökkenése ugyancsak 2012-től kezdve vált plasztikussá. Az emelkedő foglalkoztatottságban a közmunka expanziójának meghatározó szerepe volt, ez ugyanakkor összhangban van az ideáltípussal. A kormányzati diskurzus jellemző értelmezési kerete ezen a területen a *munka alapú társadalom*, amely a dolgozó és a segélyből élő szegények közötti törvonalat is érzékelteti, egyben azt is kifejezi, hogy a szegénység csökkentése

¹³ A diskurzus hitelességét növelte, hogy az eladósodottság nemcsak makroszinten csökkent, hanem az egyes háztartások szintjén is. Medgyesi (2016, 182) rámutat, hogy „a bankhitellel rendelkező háztartások 2010-ben átlagosan havi jövedelmük 21%-át fordították a hitelek törlesztésére, 2015-ben viszont csak 15%-ot”. Ráadásul a törlesztési terhek jelentős csökkenése a háztartások jövedelemszintje szerint képzett csoportok (jövedelmi ötödök) mindegyikében megfigyelhető volt.

másodlagos a foglalkoztatottság növeléséhez képest. Nem véletlen, hogy az anyagi priváció (a súlyos anyagi nélkülözésben élők aránya) még 2013-ban is nőtt, bár azóta érzékelhetően csökken.¹⁴

A magyar politikai intézmények minősége 2006 óta folyamatosan romlik, és a magyar demokrácia minősége relatív értelemben is egyre rosszabb: az Economist Intelligence Unit átfogó demokráciaindexének¹⁵ rangsora szerint 2006-ban még a 38. helyet foglaltuk el a világ 167 országa között, 2010-ben a 43., 2015-ben pedig az 54. helyre csúsztunk vissza. A globális üzleti körök¹⁶ percepciója szerint a magyar gazdasági intézmények minősége (többek között a tulajdonjogok biztonsága, a tisztességes verseny feltételei, a szabályozás kiszámíthatósága) is hasonlóképp romlott, és a relatív pozícióvesztés különösen 2013 óta gyorsult fel. Ez azonban nem jelenti a makrogazdasági stabilizáció sikertelenségét: a nemzetközi üzleti megítélés szerint 2013–2016 között – a gazdasági intézmények fokozatos romlása ellenére – a magyar makrogazdasági környezet egyre kedvezőbb lett. Mindez összhangban van a stabilizáció populista ideáltípusával. A procedurális, demokratikus intézményi mechanizmusok meghatározó kormányzati értelmezési kerete a *politikai kormányzás*. Ez elsősorban a makroközgazdász vezetésű szakértői stabilizáció tagadását implikálja, amely a neoliberális ideáltípussal adekvát, és a választók politikai támogatása helyett a szakmai elitizmusra épít. A populista ideáltípussal kompatibilis politikai kormányzás megközelítése egyrészt a választói többség felhatalmazására támaszkodik, másrészt a hatékony és expanzív politikai vezetésre is utal, a demokráciának a kormányzati akarat szempontjából kevésbé hatékony alakváltozataival szemben.

Végül a stabilizáció eredményességének dimenziójában ugyancsak 2012–2013-ban regisztrálható trendváltás. Azóta egyrészt folyamatosan csökken a hosszú lejáratú magyar állampapírok hozama, ennek következtében pedig 2015 végétől a válságot megelőző szint alatt van az euróövezeti állampapírokkal szembeni hozamfelár, azaz a magyar állam kockázati prémie is.¹⁷ Másrészt a közvélemény-kutatók pártpreferencia-méréseinek átlagából szintén az rajzolódik ki, hogy 2012 után a kormányzatnak sikerült magas szinten stabilizálnia politikai támogatottságát, amelyet a 2014-es választások óta is meg tudott őrizni. Vagyis a populista makrogazda-

¹⁴ A jövedelemegyenlőtlenségek is szignifikánsan nőttek 2010–2013 között, és azóta sem csökkennek érdemben, inkább stabilizálódni látszanak az Eurostat EU SILC adatfelvételei szerint.

¹⁵ A rendelkezésre álló összehasonlítható nemzetközi demokráciaindexek közül az Economist Intelligence Unit (EIU) demokráciaindex ugyan az egyik legújabb, de elemzésünkhöz a leghasznosabb, mivel a formális szempontok mellett a demokrácia szubsztantív komponenseire, így az érdemi politikai részvételre is kiterjed.

¹⁶ A Világgazdasági Fórum (World Economic Forum, WEF) Globális Versenyképességi Jelentéseinek éves felmérései alapján.

¹⁷ Ezzel összhangban 2016 folyamán mindhárom nagy nemzetközi hitelminősítő felminősítette és a befektetésre ajánlott kategóriába sorolta át Magyarország hosszú lejáratú szuverén devizaadósságát.

sági stabilizáció mindkét eredményességi kritériuma szerint sikeresnek bizonyult a Fidesz–KDNP-kormányzat stabilizációs politikája.

Ez úgy volt lehetséges, hogy a stabilizáció terheit elsősorban nem a neoliberális stabilizációknál szokásos, a közszféra finanszírozási képességétől függő választói csoportok viselték. A diszkurzív kormányzás jelentősége perdöntő a stabilizációs terhek új típusú megosztásának legitimálásában, és megfelel a populista ideáltípusnak. A kormányzat a népszerűtlen gazdasági csoportokkal és a népszerűtlen kisebbségekkel szemben egyaránt kimunkált, ellenséges narratívákat működtet, amelyek egyúttal a törésvonalak preferált oldalán elhelyezkedő csoportokat is nevesítik. A gazdasági tevékenységeknél a *termelő versus spekulatív* megkülönböztetés lett a kormányzat meghatározó értelmezési kerete, a választói többséggel szembeállított népszerűtlen kisebbségeket pedig elsősorban a *munkából élők versus segélyből élők* dichotómiával azonosítja. Az ezekből a szembeállításokból építkező narratívák megalapozták az adópolitika és a szociálpolitika közpolitikai preferenciáit is: egyrészt a spekulatívnek minősített ágazatokra (pénzügyi, távközlési és energiaszektor) kirótt szektorális különadók rendszerét, másrészt az univerzális szociálpolitikai ellátások elinflálását és a segélyek csökkentését. Ezek a közpolitikai intézkedések ugyanakkor ideológiailag nem koherensek, inkább a különböző ideológiai megközelítések mixtúrájaként értelmezhetők, megfelelő a populizmus laza ideológiai szövetének és kaméleontermészetének.¹⁸

ÖSSZEFOGLALÁS

Elemzésem alapján a Fidesz–KDNP-kormányzás alatt végrehajtott makrogazdasági stabilizáció igen közel áll a populista stabilizáció ideáltípusához. Ebből a perspektívából vitathatatlanul sikeresnek is bizonyult, mivel a magyar állam globális pénzügyi megítélését úgy sikerült érdemben javítani, hogy közben a kormányzat politikai támogatottságát is meg tudta őrizni. A populista stabilizációnak ugyanakkor nyilvánvaló árnyoldalai vannak. A diszkurzív kormányzás ellenséges narratívái és a kapcsolódó preferenciális közpolitikai intézkedések megerősítik a magyar gazdaság és társadalom létező törésvonalait, illetve esetenként új megosztottságokat is konstruálnak. Ennek következtében bizonyos gazdasági ágazatokban (például a pénzügyi, a távközlési és az energiaszektorban) a magyarországi vállalati aktivitás tartósan elmaradhat attól, mint amit a hasonló fejlettségű kelet-közép-európai országokban tapasztalhatunk. A külföldi beruházások

¹⁸ Összhangban vannak ezzel Szikra (2014) kutatási eredményei is, aki a Fidesz–KDNP-kormányzati reformjait elemezve neoliberális, etatista és neokonzervatív ideológiai jellegű intézkedéseket is azonosít.

hiánya ugyanis a korlátozott belső erőforrásokból aligha kompenzálható. Emellett a munkaerőpiacon megkapaszkodni nem tudó társadalmi csoportok körében a szegénység intergenerációsán újratermelődik és mélyül. Ráadásul a demokrácia és a gazdasági intézmények minőségének romlása közvetett kivándorlási ösztönzőként is működik, mégpedig elsősorban a képzett fiatalok körében – mindez a humántőke oldaláról korlátozza a jövőbeli gazdasági fejlődést. Eredményeim szerint a stabilizáció, illetve a gazdaságpolitika populista jellege konszolidálódott 2012–2013 után. Semmi jel nem utal a populista közpolitikai perspektíva visszaszorulására, ami elsősorban a politikai és a gazdasági intézmények minősége (a gazdasági és a politikai verseny tisztessége, szektorsemlegessége) tekintetében tartós konfliktusokat vetít előre a magyar kormány és az Európai Unió intézményeinek kapcsolatában. Ezzel párhuzamosan bizonyos kormányzati intézkedések a magyar centrista populizmus karakterének inkluzívabbá válását mutatják: ilyen lépésnek tekinthető a munkaadókkal és a munkavállalókkal folyó érdemi tárgyalások újraindulása, vagy az ingyenes gyermekétkeztetés kiterjesztése.

A kutatás exploratív jellegéből adódóan eredményeim oksági magyarázatokként nem értelmezhetők. Megalapozhatják azonban azokat a kifinomultabb módszertanra építő kutatásokat, amelyek robusztusabb empirikus következtetésekre jogosítanak fel. Konceptuálisan a közpolitikai populizmust a gazdaságpolitika, ezen belül a makrogazdasági stabilizáció esetére alkalmazva sikerült demonstrálni, hogy ez a fogalmi megközelítés érdemi alternatívát jelent a szokásos magyarázó sémákkal szemben (mint a pénzügyi nacionalizmus (Johnson–Barnes 2015), a haveri kapitalizmus vagy az állam politikai foglyul ejtése (Innes 2014)). Az elemzésből adódó további kutatási irány lehet egyrészt a populista gazdaságpolitika, ezen belül a makrogazdasági stabilizáció populista ideáltípusából adódó oksági magyarázatok tesztelése, másrészt a populista közpolitika mint magyarázat más közpolitikai területekre, illetve nemzetközi összehasonlításban történő kiterjesztése.

HIVATKOZOTT IRODALOM

- Abts, Koen – Rummens, Stefan 2007. Populism versus Democracy. *Political Studies* 55 (2), 405–424.
- B. Kis Anna – Gábos András 2016. Konzisztens szegénység az Európai Unióban és Magyarországon. In Kolosi Tamás – Tóth István György (szerk.): *Társadalmi Ríport 2016*. Budapest: Társki, 151–170.
- Babb, Sarah 2013. The Washington Consensus as transnational policy paradigm: Its origins, trajectory and likely successor. *Review of International Political Economy* 20 (2) 268–297. doi: <http://dx.doi.org/10.1080/09692290.2011.640435>
- Boda, Zsolt – Szabó, Gabriella – Bartha, Attila – Medve-Bálint, Gergő – Vidra, Zsuzsanna 2015. Politically Driven. Mapping Political and Media Discourses of Penal Populism: The Hungarian Case. *East European Politics & Societies* 29 (4) 871–891. doi: <https://doi.org/10.1177/0888325414557026>
- Canovan, Margaret 1999. Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy. *Political Studies* 47 (1) 2–16. doi: <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00184>
- Denemark, David – Niemi, Richard G. 2012. Political Trust, Efficacy and Engagement in Challenging Times: an Introduction. *Australian Journal of Political Science* 47 (1) 1–9. doi: <http://dx.doi.org/10.1080/10361146.2011.643164>
- Eurostat é. n. Macroeconomic Imbalances Procedure: Indicators. (Letölthető: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/macroeconomic-imbalances-procedure/indicators>, utolsó letöltés ideje: 2016. 10. 27.)
- Gábos András – Tátrai Annamária – B. Kis Anna – Szivós Péter 2016. Anyagi depriváció Magyarországon, 2009–2015. In Kolosi Tamás – Tóth István György (szerk.): *Társadalmi Ríport 2016*. Budapest: Társki, 130–150.
- Györfy Dóra 2007. Társadalmi bizalom és költségvetési hiány. *Közgazdasági Szemle* 54 (3) 274–290.
- Ilonszki, Gabriella – Várnagy, Réka 2016. Parliamentary elections in Hungary, 2014. *Electoral Studies* 43. 169–172. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.electstud.2016.04.003>
- Innes, A. (2014) The political economy of state capture in central Europe. *Journal of Common Market Studies* 52 (1) 88–104.
- Jamal, Amaney – Nooruddin, Irfan 2010. The Democratic Utility of Trust: A Cross-national Analysis. *The Journal of Politics* 72 (1) 45–59. doi: <http://dx.doi.org/10.1017/S0022381609990466>
- Jansen, Robert S. 2011. Populist Mobilization: A New Theoretical Approach to Populism. *Sociological Theory* 29 (2) 75–96. doi: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9558.2011.01388.x>
- Johnson, Juliet – Barnes, Andrew 2015. Financial nationalism and its international enablers: The Hungarian experience. *Review of International Political Economy* 22 (3) 535–569. doi: <http://dx.doi.org/10.1080/09692290.2014.919336>
- Knight, Alan 1998. Populism and Neo-populism in Latin America, Especially Mexico. *Journal of Latin American Studies* 30 (2) 223–248.
- Kopits, George 2006. The Sickest Men of Europe. *The Wall Street Journal Europe* 21 September, 13.
- Korkut, Umut 2012. *Liberalization Challenges in Hungary. Elitism, Progressivism, Populism*. New York: Palgrave Macmillan.
- Korkut, Umut – Mahendran, Kesi – Bucken-Knapp, Gregg – Cox, Robert H. 2015. Introduction. Discursive Governance: Operationalization and Applications. In Korkut, Umut – Mahendran, Kesi – Bucken-Knapp, Gregg – Cox, Robert H. (eds.): *Discursive Governance in Politics, Policy, and the Public Sphere*. New York: Palgrave Macmillan, 1–11.
- Kriesi, Hanspeter 2014. The Populist Challenge. *West European Politics* 37 (2) 361–378. doi: <http://dx.doi.org/10.1080/01402382.2014.887879>
- Krugman, Paul R. – Rogoff, Kenneth S. – Fischer, Stanley – McDonough, William J. 1999. Currency crises. In Feldstein, Martin (ed.): *International Capital Flows*. Chicago: University of Chicago Press. 421–466.
- Laclau, Ernesto 2005. Populism: What's in a Name? In Panizza, Francisco (ed.): *Populism and the Mirror of Democracy*. London, Verso, 32–49.
- Lányi Kamilla 1997a. A globális konvergencia változatai: Washington és Maastricht. I. *Külgazdaság* 41 (11) 5–29.
- Lányi Kamilla 1997b. A globális konvergencia változatai: Washington és Maastricht. II. *Külgazdaság* 41 (12) 4–19.
- Lipset, Seymour M. 1988 [1960]. *Political Man: The Social Bases of Politics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lütz, Susanne – Kranke, Matthias 2014. The European rescue of the Washington Consensus? EU and IMF lending to Central and Eastern European countries. *Review of International Political Economy* 21 (2) 310–338. <http://dx.doi.org/10.1080/09692290.2012.747104>

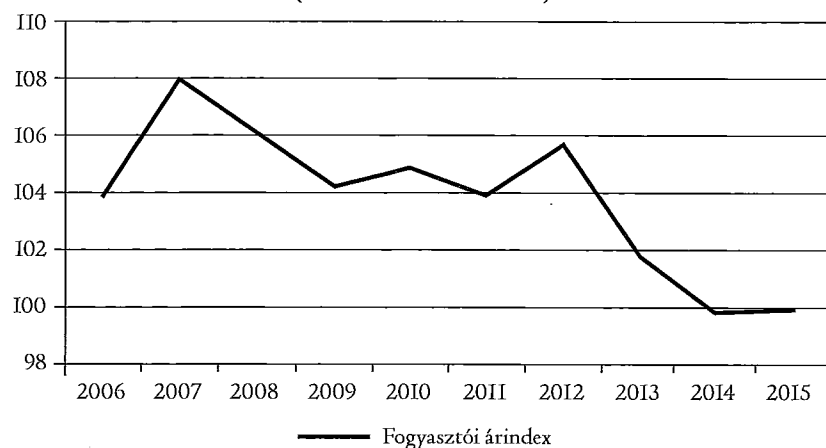
- Mair, Peter 2002. Populist Democracy vs. Party Democracy. In Mény, Yves – Surel, Yves (eds.): *Democracies and the Populist Challenge*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 81–98.
- Medgyesi Márton 2016. A háztartások megtakarításai és eladósodottsága Magyarországon, 2008–2015. In Kolosi Tamás – Tóth István György (szerk.): *Társadalmi Riport 2016*. Budapest: Társki, 173–192.
- Moffitt, Benjamin – Tormey, Simon 2014. Rethinking Populism: Politics, Mediatisation and Political Style. *Political Studies* 62 (2) 381–397. doi: <https://doi.org/10.1111/I467-9248.12032>
- Mosley, Layna 2000. Room to Move: International Financial Markets and National Welfare States. *International Organization* 54 (4) 737–773. doi: <https://doi.org/10.1162/002081800551352>
- Mudde, Cas 2004. The Populist Zeitgeist. *Government and Opposition* 39 (4) 541–563. doi: <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2004.00135.x>
- Mudde, Cas – Rovira Kaltwasser, Cristóbal 2012. Populism and (Liberal) Democracy: a Framework for Analysis. In Mudde, Cas – Rovira Kaltwasser, Cristóbal (eds.): *Populism in Europe and the Americas. Threat or Corrective for Democracy?* New York: Cambridge University Press, 1–26.
- Nordhaus, William D. 1975. The Political Business Cycle. *Review of Economic Studies* 42 (2) 169–190.
- Oblath Gábor 2014. Gazdasági instabilitás és regionális lemaradás – Magyarország esete. *Kül-gazdaság* 58 (5–6) 5–42.
- Ocampo, José A. 2005. A Broad View of Macroeconomic Stability. In *DESA Working Paper*. No. 1. New York: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, (Letölthető: https://www.researchgate.net/profile/Jose_Ocampo3/publication/23694186_A_Broad_View_of_Macroeconomic_Stability/links/55be0e1408aec0e5f445c80d.pdf, letöltés ideje: 2016. 06. 01.)
- Official Journal (az Európai Unió Hivatalos Lapja) 2011. *Az Európai Parlament és a Tanács 1176/2011/EU rendelete (2011. november 16.) a makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzéséről és kiigazításáról*. (A magyar nyelvű változat letölthető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011R1176&from=en>, letöltés ideje: 2016. 06. 01.)
- Pappas, Takis S. 2014. Populist Democracies: Post-Authoritarian Greece and Post-Communist Hungary. *Government and Opposition* 49 (1) 1–23. doi: <https://doi.org/10.1017/gov.2013.21>
- Shanahan, Elizabeth A. – Jones, Michael D. – McBeth, Mark K. 2011. Policy narratives and policy processes. *Policy Studies Journal* 39 (3) 535–561. doi: [10.1111/j.1541-0072.2011.00420.x](https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2011.00420.x)
- Sullivan, John L. – Shamir, Michal – Walsh, Patrick – Roberts, Nigel S. 1985. *Political Tolerance in Context: Support for Unpopular Minorities in Israel, New Zealand, and the United States*. Boulder: Westview Press.
- Szikra, Dorottya 2014. Democracy and welfare in hard times: The social policy of the Orbán Government in Hungary between 2010 and 2014. *Journal of European Social Policy* 24 (5) 486–500. doi: <https://doi.org/10.1177/0958928714545446>
- Taggart, Paul A. 2000. *Populism*. Buckingham: Open University Press.
- Taylor, Lance 1997. Editorial: The Revival of the Liberal Creed – the IMF and the World Bank in a Globalized Economy. *World Development* 25 (2) 145–152.
- Tavits, Margit – Letki, Natalia 2009. When Left Is Right: Party Ideology and Policy in Post-Communist Europe. *American Political Science Review* 103 (4) 555–569. doi: <https://doi.org/10.1017/S0003055409990220>
- Učeň, Peter 2007. Parties, Populism and Anti-Establishment Politics in East Central Europe. *SAIS Review of International Affairs* 27 (1) 49–62. doi: <https://doi.org/10.1353/sais.2007.0021>
- Weyland, Kurt 2001. Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics. *Comparative Politics* 34 (1) 1–22. doi: <https://doi.org/10.2307/422412>
- White, Lawrence J. 2010. Markets: The credit rating agencies. *Journal of Economic Perspectives* 24 (2) 211–226. doi: <https://doi.org/10.1257/jep.24.2.211>

MELLÉKLET

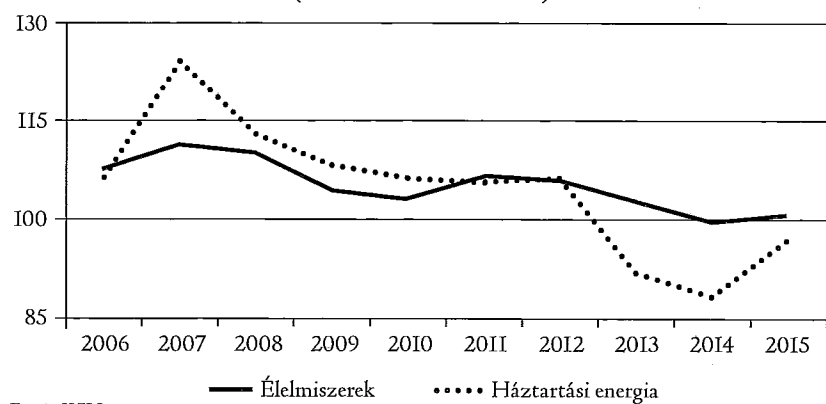
ML táblázat. A gazdaságpolitikai stabilizáció indikátorainak tartalma, mérése és adatforrása

Indikátorok	A változó tartalma, mérése	Adatforrás
I. Makrogazdasági indikátorok		
Fogyasztói árindex	változás, előző évi árszint = 100	KSH
Az élelmiszerek és a háztartási energia árindexe	változás, előző évi árszint = 100	KSH
Államháztartási egyenleg	a GDP %-ában	Eurostat
Bruttó államadósság	a GDP %-ában	Eurostat
Magánszektor adóssága	konzolidált adósság a GDP %-ában	Eurostat
A folyó fizetési mérleg egyenlege	3 éves átlag a GDP %-ában	Eurostat
Gazdasági növekedés	a GDP változása az előző évhez képest, %-ban	KSH
Lakossági fogyasztás	változás az előző évhez képest, %-ban	KSH
Beruházási ráta	beruházás/GDP arány, %-ban	KSH
Kormányzati beruházások	kormányzati beruházások aránya a GDP %-ában	Eurostat
2. Munkaerőpiaci, szegénységi indikátorok		
Foglalkoztatottság	foglalkoztatottak aránya a 20–64 éves népességben, %	Eurostat (munkaerő-felmérések alapján)
Munkanélküliség	munkanélküliek az aktív népesség arányában, %	Eurostat (munkaerő-felmérések alapján)
Szegénység	súlyos anyagi nélkülözésben élők aránya, %	Eurostat (EU SILC felmérések alapján)
3. A demokrácia és az intézmények minősége		
A demokrácia minősége	0-tól 10-ig terjedő skálán, ahol a magasabb pontszám a demokrácia jobb minőségére utal	Economist Intelligence Unit, EIU Democracy Index évente megjelenő kiadványai
	helyezés a világ 167 országa között, ahol a rangsorban kisebb számmal jelölt pozíció a demokrácia jobb minőségére utal	
A gazdasági intézmények minősége	1-től 7-ig terjedő skálán, ahol a magasabb pontszám a gazdasági intézmények jobb minőségére utal	Világgaazdasági Fórum The Global Competitiveness Report évente megjelenő kiadványai
	helyezés a világ 140 országa között, ahol a rangsorban kisebb számmal jelölt pozíció a demokrácia jobb minőségére utal	
4. Eredményesség		
Állampapírhozamok	a maastrichti konvergenciakritériumok szerint meghatározott, a másodlagos piacon átlagosan 10 éves lejáratú futamidővel forgalmazott államkötvények hozama	Eurostat
Politikai támogatottság	éves átlagos pártpreferenciák a közvélemény-kutatók pártpreferencia-méréseinek átlaga alapján	Közvéleménykutatók.hu

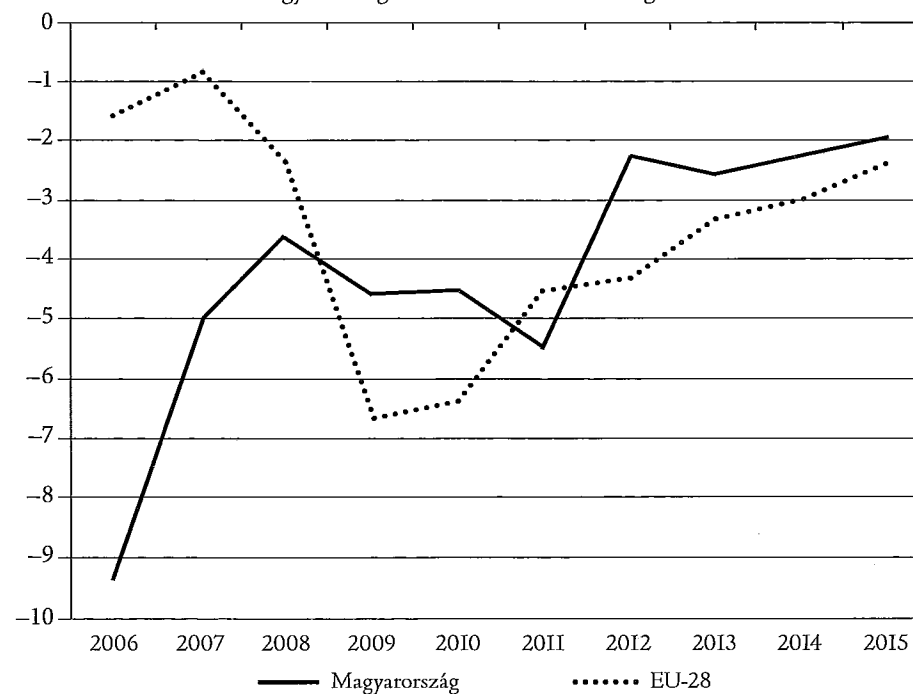
M1. ábra. Fogyasztói árindex Magyarországon, 2006–2015
(előző évi árszint = 100,0)



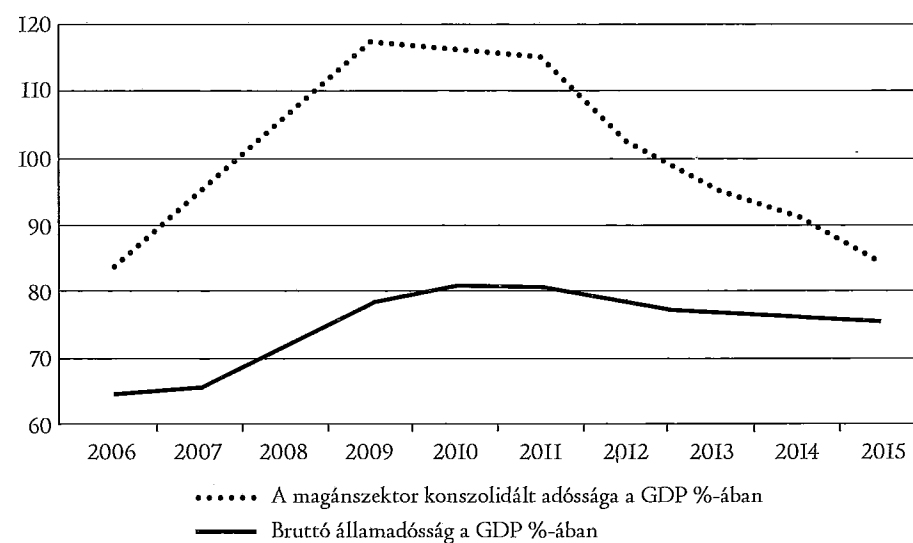
M2. ábra. Az élelmiszerek és a háztartási energia árindexe, 2006–2015
(előző évi árszint = 100,0)



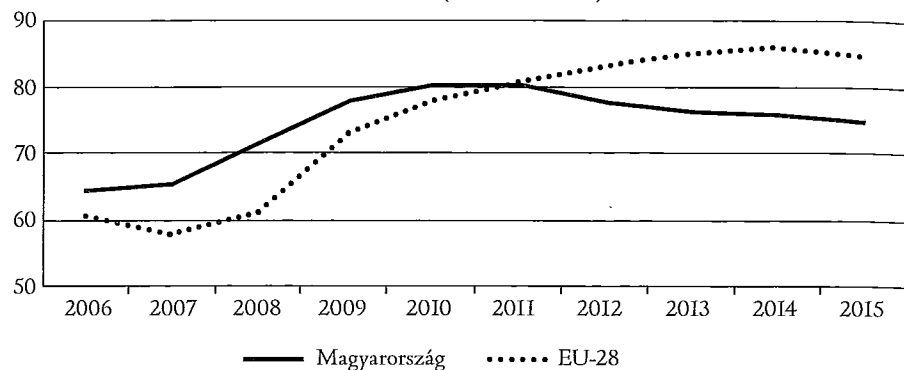
M3. ábra. Államháztartási egyenleg a GDP %-ában 2006–2015 között
Magyarországon, illetve az EU 28 országában



M4. ábra. Az államháztartás és a magánszektor adósságának alakulása Magyarországon, 2006–2015

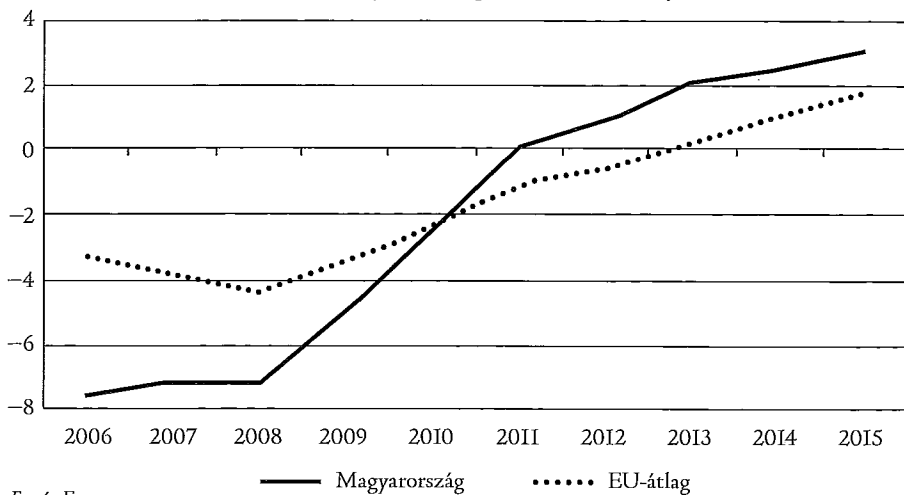


M5. ábra. A bruttó államadósság alakulása Magyarországon és az Európai Unióban, 2006–2015 (a GDP %-ában)



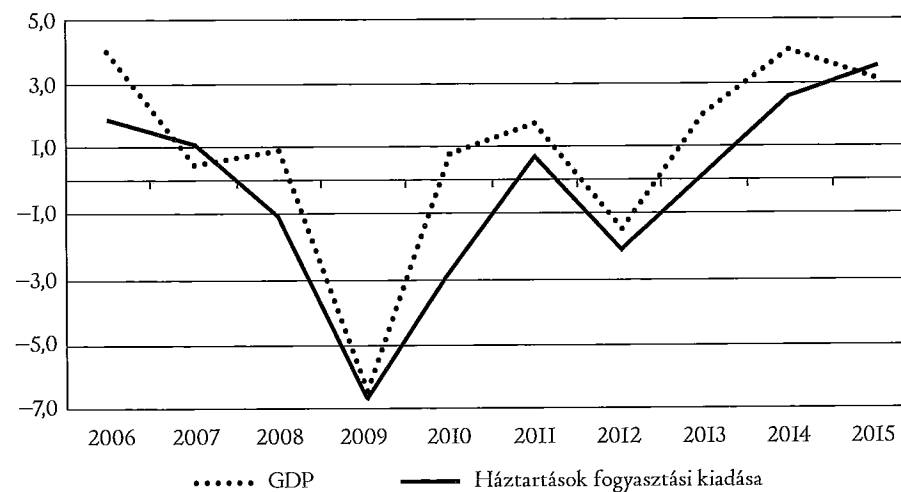
Forrás: Eurostat

M6. ábra. A folyó fizetési mérleg egyenlege Magyarországon és az EU átlagában, 2006–2015 (3 éves átlagok a GDP %-ában)



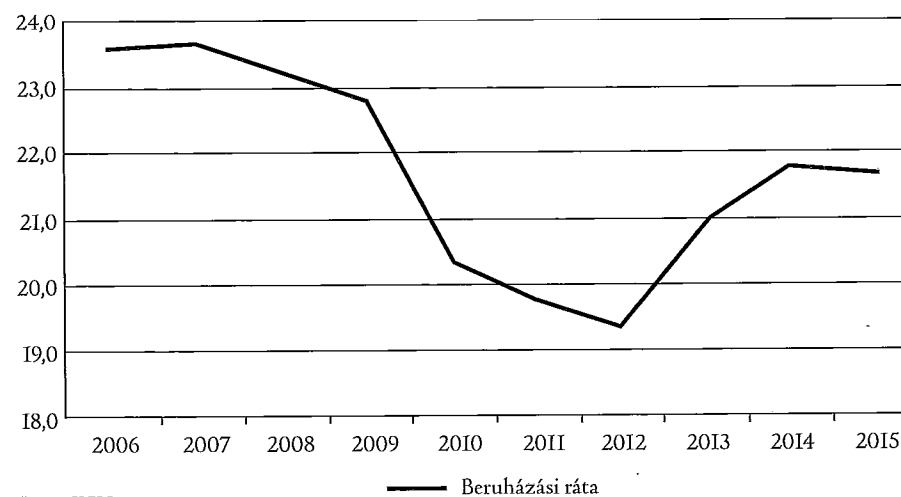
Forrás: Eurostat

M7. ábra. A GDP és a háztartások fogyasztási kiadásai, 2006–2015 (%-os változás az előző évhez képest)



Forrás: KSH

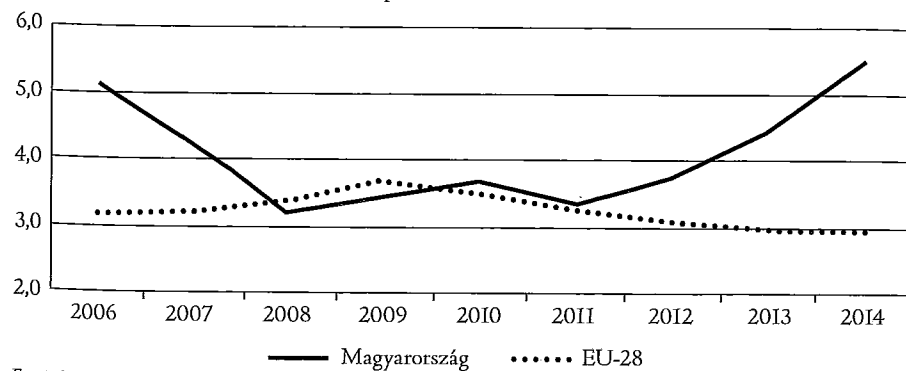
M8. ábra. Nemzetgazdasági beruházási ráta, 2006–2015 (%)



Forrás: KSH

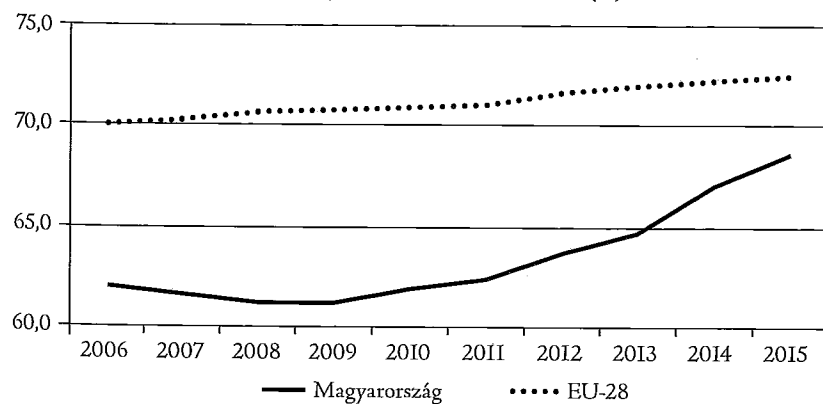
Megjegyzés: a bruttó állóeszköz-felhalmozás a GDP %-ában (folyóáras adatokból számítva).

M9. ábra. Kormányzati beruházási ráta a GDP %-ában Magyarországon és az Európai Unióban, 2006–2014



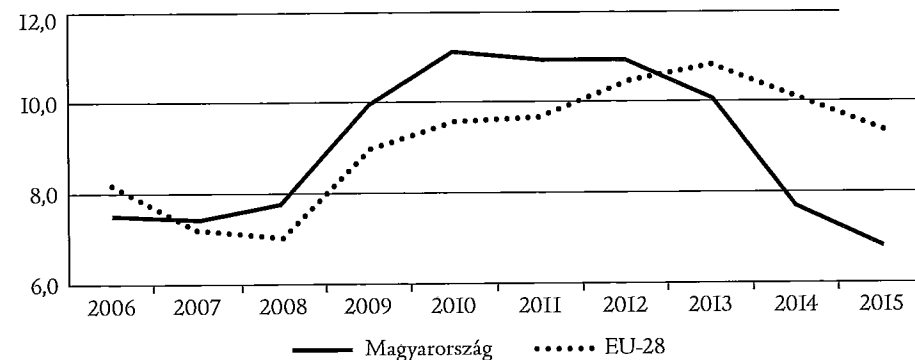
Forrás: Eurostat

M10. ábra. Foglalkoztatottsági ráta a 20–64 éves népességben Magyarországon és az Európai Unióban, 2006–2015 (%)



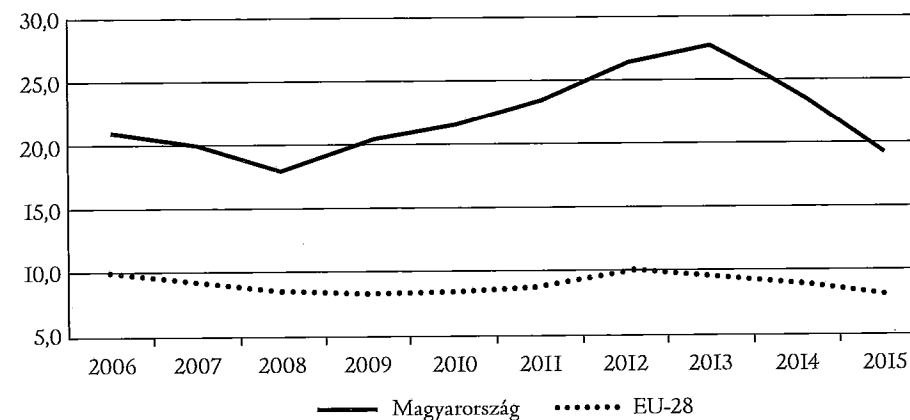
Forrás: Eurostat, a munkaerő-felmérések adatai alapján számítva

M11. ábra. Munkanélküliségi ráta az aktív népesség arányában Magyarországon és az Európai Unióban, 2006–2015 (%)



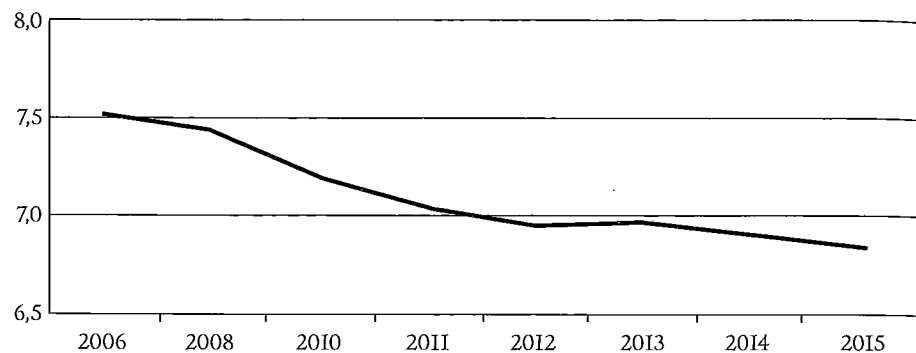
Forrás: Eurostat, a munkaerő-felmérések adatai alapján számítva

M12. ábra. Komoly anyagi nélkülözésben élők aránya Magyarországon és az Európai Unióban, 2006–2015 (%)



Forrás: Eurostat, EU SILC felmérések adatai alapján számítva

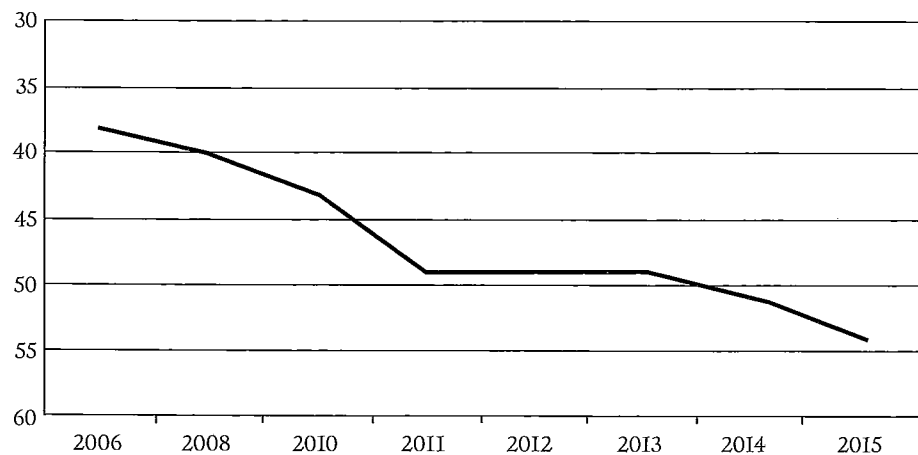
M13. ábra. A magyar demokrácia minőségének alakulása, 2006–2015



Források: az Economist Intelligence Unit EIU Democracy Index kiadványai, amelyek 2006–2010 között két évente jelentek meg, azóta évente publikálják őket

Megjegyzés: a 0-tól 10-ig terjedő skálán elért magasabb pontszám a demokrácia jobb minőségére utal.

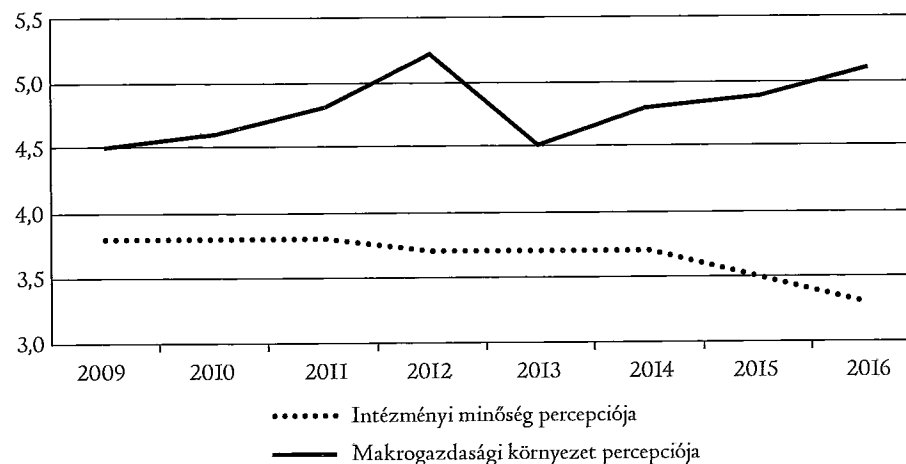
M14. ábra. Magyarország helyezése a demokrácia minősége szerint a világ 167 országa között, 2006–2015



Források: az Economist Intelligence Unit EIU Democracy Index kiadványai, amelyek 2006–2010 között két évente jelentek meg, azóta évente publikálják őket

Megjegyzés: a rangsorban kisebb számmal jelölt pozíció a demokrácia jobb minőségére utal.

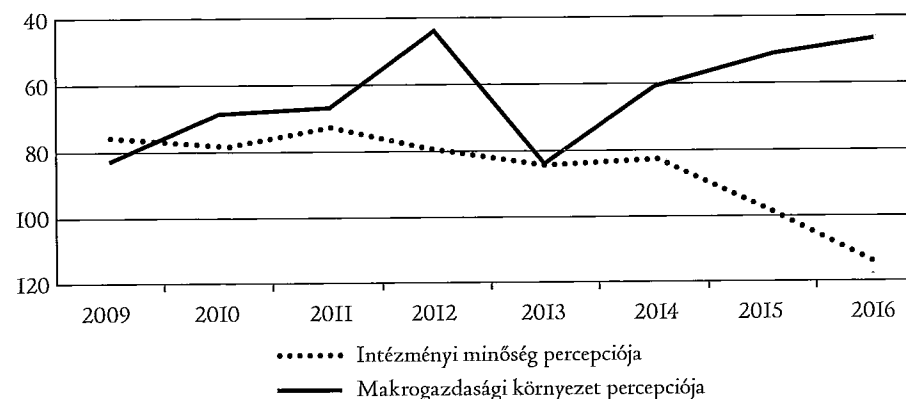
M15. ábra. A magyar gazdaság versenyképességének percepciója 2009–2016 között



Források: a Világgazdasági Fórum The Global Competitiveness Report évente megjelenő kiadványai, a dupla évszám szerinti korábbi évre vonatkoztatva

Megjegyzés: az 1-től 7-ig terjedő skálán elért magasabb pontszám az adott versenyképességi dimenzió kedvezőbb megítélésére utal.

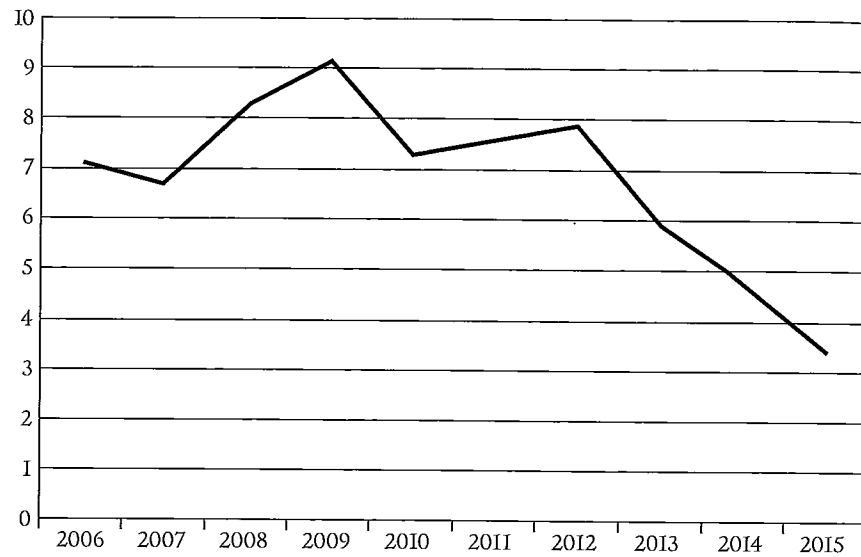
M16. ábra. Magyarország versenyképességi pozíciója a világ országai között, 2009–2016



Források: a Világgazdasági Fórum The Global Competitiveness Report évente megjelenő kiadványai, a dupla évszám szerinti korábbi évre vonatkoztatva

Megjegyzés: a rangsorban kisebb számmal jelölt pozíció az adott versenyképességi dimenzió kedvezőbb megítélésére utal. A jelentések alapjául szolgáló felmérésekben részt vevő országok száma 140 körül alakul, és bár évente kismértékben eltér, a fejlett és a közepes jövedelmű országok körében teljes körű.

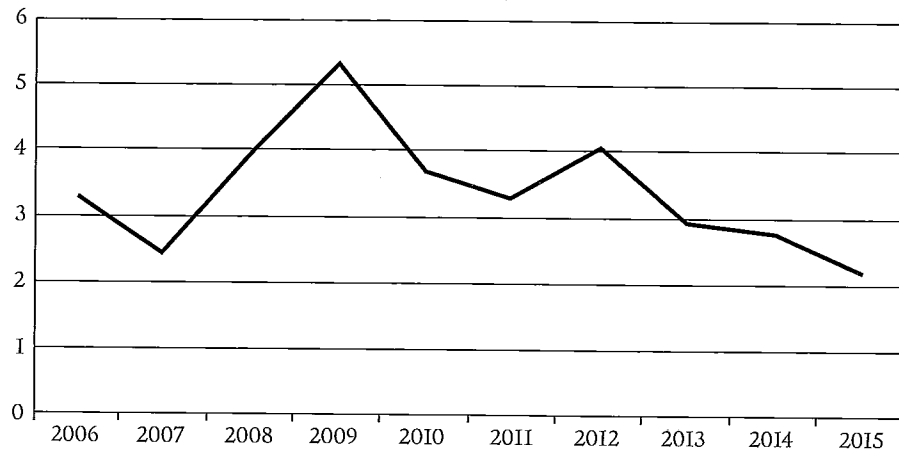
M17. ábra. Magyar hosszú távú államkötvényhozamok



Forrás: Eurostat

Megjegyzés: a maastrichti konvergenciakritériumok szerint meghatározott, a másodlagos piacokon átlagosan 10 éves lejáratú futamidővel forgalmazott államkötvények hozama.

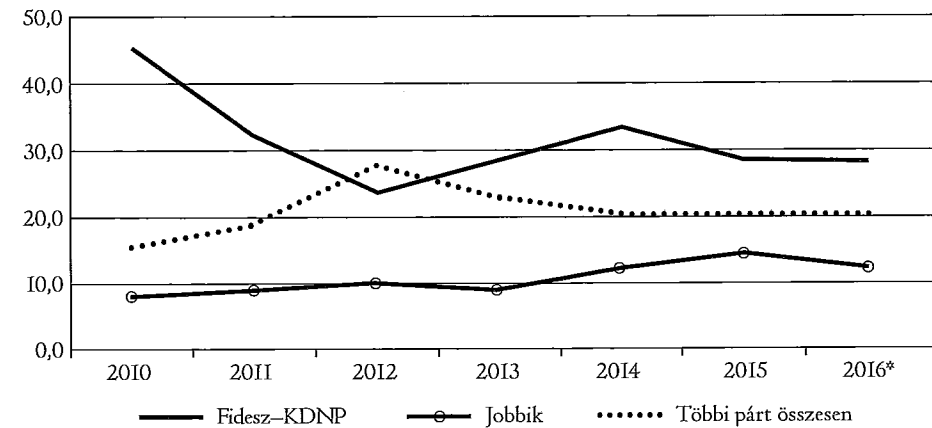
M18. ábra. A hosszú lejáratú magyar állampapírok hozamfelára (%-pont)



Forrás: Eurostat alapján saját számítás

Megjegyzés: a maastrichti konvergenciakritériumok szerint meghatározott 10 éves lejáratú euróövezeti és magyar állampapírhozamok különbsége százalékpontban.

M19. ábra. A Fidesz–KDNP, a Jobbik és a többi ellenzéki párt éves átlagos támogatottsága 2010–2016 között



Forrás: saját számítás, éves átlagos pártpreferenciák a Közvéleménykutatók.hu oldalon közzétett valamennyi közvélemény-kutató pártpreferencia-méréseinek átlaga alapján. <http://kozvelemenykutatok.hu/partpreferencia/>. Utolsó letöltés ideje: 2016. 10. 14.

Megjegyzés: a 2016-os adat az év első 8 hónapjára vonatkozik.

Tóth István János – Hajdu Miklós

Haveri kapitalizmus Magyarországon a kommunikációs szolgáltatások piacán

BEVEZETŐ

A marketing-, reklám- és PR-szolgáltatások (kommunikációs szolgáltatások) piaca több szempontból is rendkívül fontos és kedvező terep a haveri kapitalizmus megvalósítása számára.¹

Elsőként azt kell kiemelnünk, hogy a járadékvadászat² sokkal könnyebben mehet végbe e piacon, mint például a ruházati vagy az autóalkatrész-piacon. Ebben egyrészt az itt értékesített termékek jellege játszik szerepet: a kommunikációs szolgáltatások termékei heterogén, több minőségi paraméterrel jellemezhető termékek, amelyek közbeszerzési árait nagyon nehéz összehasonlítani a szabadpiaci árakkal, és így a piaci verseny itt könnyebben torzítható, mint más piacokon.

Másrészt a járadékvadászat e piacon való könnyebb megjelenésében a termékek tulajdonságai mellett a piac szerkezete is szerepet játszik: e piac a vevői oldalon viszonylag kevés szereplővel (minisztériumok és állami intézmények) és az eladói oldalon rendkívül koncentrált piacszerkezettel jellemezhető.

Harmadrészt a kommunikációs szolgáltatások piacának jelentősége elsőrendű a politikai pártok közötti küzdelemben. Az állami hirdetések ugyanis nagyon fontos szerepet játszanak a nyomtatott sajtó és az online sajtó bevételeiben: Magyarországon arányuk egyes újságoknál, portáloknál elérheti a 25-40%-ot is, de jellemzően 2-10% között mozog.³ Ennek megfelelően az állami kommunikációs szolgáltatások megrendelése és az ezzel kapcsolatos állami megrendelések elosztá-

¹ Az elemzésre a Kreatív Online és CRCB együttműködésében került sor. Az adatbázis összeállítását a Kreatív Online munkatársával, Bátorfy Attilával közösen végeztük. Segítségét, megjegyzéseit és az elemzéshez kapcsolódó ötleteit ezúton is köszönjük. A kutatás első eredményeit tartalmazó elemzés a kreativ.hu oldalon jelent meg. Lásd Bátorfy, 2015. Jelen tanulmány egy bővebb adatbázison folytatja az ott elkezdett munkát. Külön köszönjük Bartha Attilának, Boda Zsoltnek, Gáspár Attilának, Papp Zsófiának, Róbert Péternek és Szabó Andreának a tanulmány korábbi változataihoz fűzött megjegyzéseit és észrevételeit.

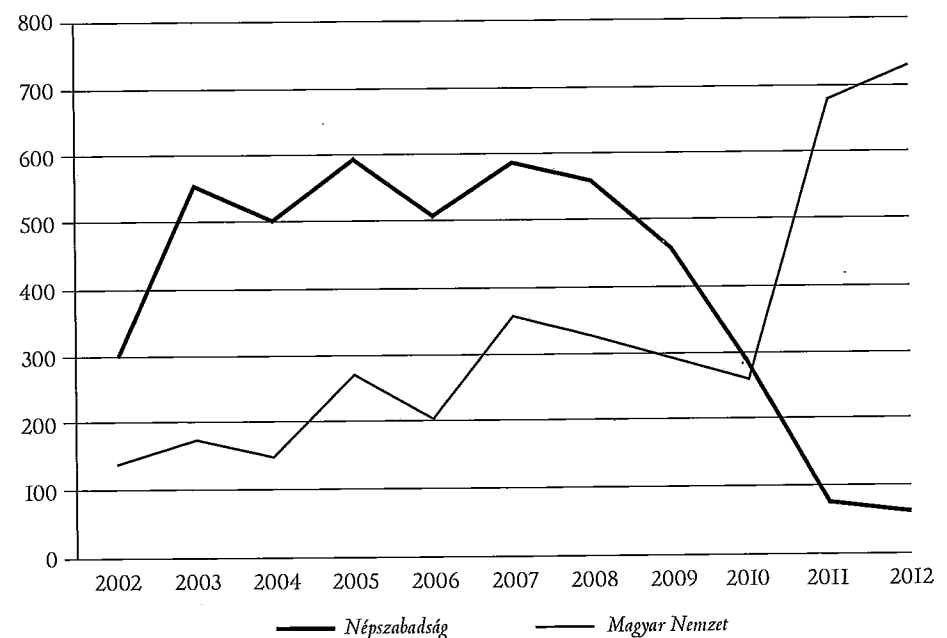
² Lásd Szántó-Tóth-Varga 2012

³ Lásd CRCB 2012; Mérték Médiaelemző Műhely 2014; Szeidl-Szűcs, 2016a és 2016b.

sa fontos szerepet kap egy-egy választási kampányban, és ezen túl a kormányzó párt kommunikációjának megalapozásában is. Ezért is lehet fontos egy kormányzó párt számára, hogy olyanoknak jusson ez a pénz, akik ezt „megfelelően”, a kormánypárt számára „kifizetődően” használják majd fel. Ennek megfelelően e piac különösen vonzó a politikai favoritizmus számára. Természetesen a közpénzek racionális felhasználása azt kívánná, hogy az állami hirdetési erőforrások oda irányuljanak, ahol a legnagyobb társadalmi hatást tudják elérni, azokhoz az újságokhoz, portálokhoz, amelyeken keresztül az adott kommunikációs cél figyelembevétele mellett a legerősebb hatást tudják elérni. Ebből a szempontból a kommunikációs szolgáltatások piacán a közpénzköltés szerkezetének nem volna szabad eltérni az üzleti célú költsékeitől.

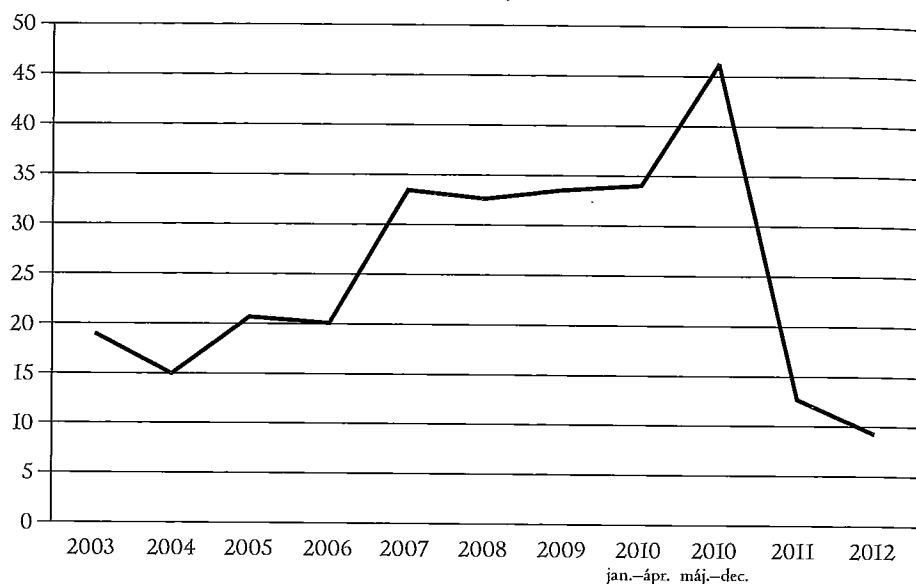
A politikai favoritizmus érvényesülése a kommunikációs szolgáltatások piacán nem elvi lehetőség Magyarországon. Erre mutatott rá már a CRCB első elemzése is (CRCB 2012), amikor kimutatta, hogy a két legjelentősebb magyar napilap, a jobbközép orientációjú *Magyar Nemzet* és a balközép orientációjú *Népszabadság* állami hirdetési bevételei radikálisan megváltoztak azután, hogy az MSZP-SZDSZ (balliberális) kormányt a Fidesz-KDNP (jobboldali) kormány váltotta a hatalomban (lásd az I. ábrát).

I. ábra. A *Népszabadság* és a *Magyar Nemzet* állami hirdetési bevételei 2002–2012, millió forint



Forrás: CRCB 2012; a Kantar Média adatai alapján

2. ábra. Az ellenzékhez köthető újságok részesedése az állami hirdetési bevételekből, 2003–2012, %



Forrás: CRCB 2012; a Kantar Média adatai alapján

A kommunikációs szolgáltatások piacán érvényesülő politikai favoritizmus már a 2010-es kormányváltás előtt is kitapintható politika volt Magyarországon: 2003. január és 2010. április között az állami reklámbevételek 20–30%-a jutott az „ellenzéki” pártokhoz közeli médiának és 70–80%-a „a kormányzó pártokhoz közeli” médiának. Ez a helyzet változott meg radikálisan a 2010-es hatalomváltás után: az ellenzéki pártokhoz közeli média részesedése az állami reklámbevételekből 2011–2012-re 10% körüli értékre esett (lásd a 2. ábrát).

Ezzel megegyező eredményt közöl 2000–2014-es adatok felhasználásával Szeidl és Szűcs (2016a).

A politikai favoritizmus érvényesítése, a haveri kapitalizmus megteremtése olyan piacokon könnyű és működtethető stabilan, amelyek már szerkezetükből adódóan gyorsan és viszonylag kis költségekkel adnak módot a piac korlátozására, az állami keresletnek nagy állami megrendelések formájában való megjelenésére és a közbeszerzési döntésekben piaci szempontok helyett politikai szempontok érvényesítésére. És a kommunikációs szolgáltatások piaca ilyen piac.

Az alábbi elemzés célja az, hogy megvizsgálja, hogyan jellemezhetők a magyar állami intézmények, állami vállalatok és nem kormányzati intézmények *Közbeszerzési Értesítő*ben⁴ megjelenő médiaköltségei (a marketing-, a reklám- és a pr-költségeket

szoroljuk ide) a második Fidesz-kormány előtti egy év és a kormányzati időszak alatt (2009 január és 2014. május között) a verseny érvényesülése vagy korlátozása szempontjából.⁵

Mennyire lehet e szektorban a közbeszerzést a politikai favoritizmus eszközeként értelmezni? Hogyan alakult a verseny erőssége az évek során? És nem utolsósorban a nyertes cégek esetleges pártkötődése összefüggött-e a verseny korlátozásával?

A kutatás következő lépése lehet egy kormányok közötti összehasonlító vizsgálat, hasonlóan a CRCB törvényhozási korrupcióval kapcsolatos elemzéséhez (CRCB 2014).

Az elemzés során alapvetően a CRCB által kialakított MaKAB (Magyar Közbeszerzések Adatbázisa) 2010–2014 közötti adatait használjuk fel, amelyek a Közbeszerzési Hatóság honlapján megjelenő közbeszerzési adatok tisztított, javított és rendszerezett, adatbázisba rendezett információit tartalmazza.⁶ Ezeket az adatokat egészítettük ki a Kreatív által gyűjtött olyan közbeszerzési esetekre, amelyek furcsa módon nem voltak elérhetők a Közbeszerzési Hatóság honlapján.

Az elemzés első részében a haveri kapitalizmus fogalmát tisztázzuk, és röviden szólunk az ebben a témában folytatott legfrissebb empirikus kutatások eredményeiről. Majd a vizsgált közbeszerzések alapstatisztikáit közöljük. A harmadik részben elemezzük a „Fidesz-közel” cégek súlyának alakulását a nyertes cégek között, és térnyerését az elnyert közbeszerzési összegben belül. Ezt követően, a negyedik részben a versenykorlátozás összetevőiről és tendenciájáról lesz szó. Az ötödik részben azt vizsgáljuk, hogy a versenykorlátozás mennyiben függ össze a „Fidesz-közel” cégek közbeszerzéseken belüli szerepének alakulásával. Végül összefoglaljuk az elemzés tanulságait.

ELMÉLETI HÁTTÉR

A piaci verseny követelménye megegyezik a közbeszerzéseknél és az üzleti beszerzéseknél. Egy profitmaximalizáló cég beszerzéseiben érvényesülnie kell a hatékonysági szempontnak: a cég mint vevő minél erősebb verseny létrehozásában érdekelt, és megegyező szállítási kondíciók, minőség és mennyiség mellett az adott terméket vagy szolgáltatást a legalacsonyabb áron kell beszereznie. E téren elméletileg a közbeszerzések nem térnek el a piaci beszerzésektől (OECD 2011).⁷

⁵ A politikai favoritizmus korábbi időszakokra, például a 2002–2010 közötti időszakra vonatkozó érvényesülését egy következő tanulmányban fogjuk elemezni.

⁶ Az adatbázisról lásd CRCB 2013; Fazekas et al. 2013.

⁷ Vannak azonban különbségek is. A legfontosabb, hogy a közbeszerzéseknél a beszerző stratégiáját korlátozza a nyilvánosság követelménye, és a közbeszerzésekre vonatkozó szabályozás is. „...the gov-

⁴ Lásd <http://bit.ly/2ggL6GY>

Minden tudatos eltérést e hatékonysági kritériumtól mint a korrupció megnyilvánulását foghatjuk fel.

A korrupciót alapvetően mikroszinten értelmezzük: ez esetünkben egy-egy közbeszerzéshez kötődik. A korrupció szereplői egyik oldalon a közbeszerzést kiíró állami intézmény képviselője, a másik oldalon pedig a politikai okokból előnyben részesített magáncég. Továbbá a korrupció fogalmát érdemes széles értelemben a „megromlás”, „romlottság” (a latin *'corruptio'*) értelmében használni. Ennek csak egyik megjelenése a megvesztegetés, de idetartozik a csalás, a hűtlen kezelés és a zsarolás is (Lambsdorff 2007). Az általunk tárgyalt jelenséget továbbá az ún. nagy korrupció (*grand corruption*) típusába sorolhatjuk (Rose-Ackermann 1978, Lambsdorff 2007), amelyben az érintett vagy az őket befolyásoló szereplők a politikai és gazdasági elit tagjai.

A korrupció megjelenése a verseny korlátozásával, piaci ár feletti beszerzéssel és ebből adódóan társadalmi veszteségekkel jár (például Lambsdorff 2007; Della Porta–Vannucci 2012a és 2012b). Az irodalom vagy a hagyományos megbízó-megbízott-kliens modellben, két szereplő (eladó és vevő) döntéseit leíró mikroökonómiai keretben (például Rose-Ackerman 1978; Lambsdorff 2007; Shleifer–Vishny 1993; Murphy et al. 1993) vizsgálja a korrupció szereplőinek döntéseit, vagy esettanulmányokra építve, anekdotikus evidenciák felsorolásával és elemzésével tárgyalják a korrupció hatásait (például Della Porta–Vannucci 2012a és 2012b), vagy a korrupciót makroszempontokból elemzi és hatását a gazdasági növekedésre, a jólétre vonatkozóan vizsgálja (például Mauro 1995; Bardhan 1997; Lui–Ehrlich 1999).

Elemzésünk szempontjából a másik központi fogalom a járadékvadászat (*rent seeking*). Ezt a gazdasági szereplők egy csoportjának valamilyen kivételes helyzet eléréséért folytatott tevékenységként értelmezzük, ami társadalmi szinten veszteséggel jár (Tullock et al. 2002; Murphy et al. 1993). A harmadik fogalom, amelyet itt használunk, a haveri kapitalizmus (*crony capitalism*). Ennek megvilágításához röviden érdemes először szólnunk az állam foglyul ejtéséről is (*state capture*), rámutatva a két jelenség alapvető különbségeire. Az utóbbi esetében állampolgárok vagy vállalatok csoportjai el tudják érni, hogy a kormányzat számukra kedvező, őket kivételes helyzetbe hozó törvényeket, szabályokat alkosson (Rose-Ackerman 1999; 2006). Ekkor az állam valójában szűk érdekcsoportok kiszolgálójává, foglyává válik; az ő érdekeiknek megfelelően szabályozza a gazdasági folyamatokat. Az állam foglyul ejtése automatikusan a közjavak elosztási kudarcait és ezáltal

ernment has limited strategic options. Whereas a private purchaser can choose his purchasing strategy flexibly, the public sector is subject to transparency requirements and generally is constrained by legislation and detailed administrative regulations and procedures on public procurement.” Lásd OECD 2011, 9. Ezeknek azonban most nincs jelentősége elemzésünk szempontjából.

kormányzati kudarcokat eredményezi (Besley 2006). Fontos hangsúlyozni, hogy az állam foglyul ejtése esetén a viszonylag gyenge és nem integritásalapon működő (azaz korrupció) állammal szemben jelentkeznek és lépnek fel a gazdasági szereplők (állampolgárok, vállalatok) jól szervezett csoportjai, akik így érvényesíteni tudják érdekeiket.

A haveri kapitalizmus ugyancsak az állam és a gazdasági szereplők (állampolgárok és vállalatok) interakciója, és szintén a járadékvadászat mellett működik, de teljesen más mechanizmuson keresztül, mint az állam foglyul ejtése. A haveri kapitalizmusban a járadékvadászat „maga a rendszer”: az állam tényleges szerepe itt az, hogy a politikai vezető holdudvarának, barátainak juttatja a társadalom erőforrásait. A haveri kapitalizmus immanens tulajdonsága a járadékvadászat, hiszen a „haverok” számára mindenkor és minden eszközzel meg kell teremteni a kedvező piaci, szabályozási feltételeket. A haveri kapitalizmus alapján álló államban a kormány *par excellence* politikai célja a haverok erőforráshoz juttatása.

Amennyire ennek eszközei számtalanok, annyira biztosak és egyfelé mutatók a haveri kapitalizmus mélyreható negatív gazdasági hatásai (Chayes 2015; Diwan et al. 2014; 2015; Haber 2002; Kang 2002; Krueger 2002; Nucifora et al. 2015; Rijkers et al. 2014a; Rijkers et al. 2014b; Wei 2001; World Bank 2014).

A haveri kapitalizmus esetében tehát nem gyenge államról, és nem a gyenge államot támadó, foglyul ejtő erős és szervezett érdekcsoportokról van szó, hanem egy olyan erős államról, amelyben a szabályozó/kormányzó erő a szándékai és preferenciái szerint választja ki azokat, akiket „haveroknak” tekint. Nekik kedvez, nekik hoz létre járadékot biztosító üzleti lehetőségeket. A haveri kapitalizmus fontos jellemzője még az is, hogy könnyen ki lehet esni a haverok köréből. A szabályozó és a haver közötti viszony ugyanis messzemenően perszonális; nem köti semmilyen formális szabály. Ez mélyreható bizonytalanságot jelent a „haverok” számára, bármikor partvonalra kerülhetnek, üldözendő ellenséggé válhatnak (Haber 2002).

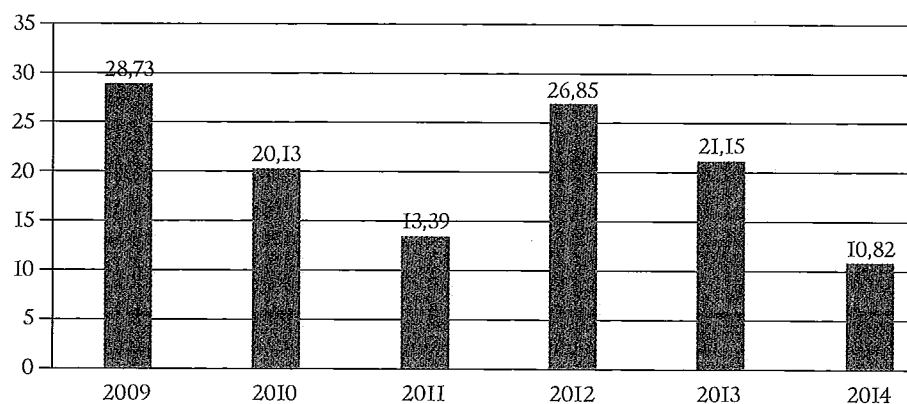
A haveri kapitalizmus jelenségét leíró eddigi irodalom mindeddig főleg dél-amerikai, afrikai és posztszovjet példákat elemzett (Stoessner, Mobutu, Duvalier, Nazarbayev stb.), de az összehasonlító vizsgálatokból már a posztszocialista országok sem maradnak ki (Hale 2015). Ebbe a sorba illeszkedik jelen elemzésünk, amely magyar közbeszerzések egy részpiacán – a kommunikációs szolgáltatásokén – a haveri kapitalizmus jelenségét vizsgálja statisztikai eszközökkel.

ADATOK ÉS MUTATÓK

Magyarországon 2009. január 1-je és 2014. május 21-e között a Közbeszerzési Hatóság honlapján 3396 olyan eljárással kapcsolatos adatokat találhatunk, amelyek valamilyen kommunikációs szolgáltatás vásárlására irányultak.⁸ Ezek közül a továbbiakban csak azokat vesszük figyelembe, amelyek eredményesek voltak, amelyek értéke meghaladta az 500 ezer forintot, és amelyeknél a szerződéses értéket forintban adták meg.⁹ Összesen 2191 darab ilyen szerződést találtunk – a továbbiakban ezek adatait elemezzük.¹⁰ Az összes költség túlnyomó részét állami intézmények, önkormányzatok és állami vállalatok adják, de szerepelnek a vevők között egyházak és területi gazdasági kamarák is.

A vizsgált közbeszerzések száma évenként 328–376 között változott, kivéve a választási évet, 2010-et, amikor 611 kommunikációs szerződés megkötésére került sor. A 2112 közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződések aggregált

3. ábra. A kommunikációs szolgáltatásokra vonatkozó közbeszerzési szerződések összértéke évente. 2009–2014. május, Mrd Ft, N = 2112



Forrás: saját számítás

⁸ Egy ilyen eljárás egy termék vagy szolgáltatás megvásárlására irányult. Egy közbeszerzési hirdetményben több ilyen eljárás (szakasz) is lehet, amelyeket aztán, ha az eljárás sikeres volt, szerződéskötés követ.

⁹ Az általunk figyelembe vett szolgáltatások az alábbiak voltak (zárójelben a CPV kódok): Hirdetési és marketingszolgáltatások (79340000); Marketingszolgáltatások (79342000); Hirdetési szolgáltatások (79341000); Hirdetési tanácsadási szolgáltatások (79341100); Reklámtervezési és szervezési szolgáltatások (79342200); Reklámfilm gyártása (92111210); Public Relations szolgáltatások (79416000); Public Relations tanácsadási szolgáltatások (79416200). Az elemzésből kizártuk azt a 12 darab szerződést, amelynek nyertese az állami tulajdonú Pénzjegynyomda Zrt. volt.

¹⁰ A közbeszerzési szerződések adatainak gyűjtése során előfordult, hogy bizonyos tulajdonságokat nézve (pl. a szerződés értéke) adathiánnyal vagy hibásan közölt információval szembesültünk a közbeszerzési hirdetményekben. Emiatt a későbbiekben bemutatott eredmények egy része kevesebb szerződés figyelembevételével került kiszámításra.

1. táblázat. A kommunikációs szolgáltatásokra vonatkozó közbeszerzések száma és összértéke évente (Mrd Ft)

Évek	Mrd Ft	Szerződések száma
2009	28,7	349
2010	20,1	611
2011	13,4	330
2012	26,8	376
2013	21,1	328
2014*	10,8	118
Összesen	121,7	2112

Forrás: saját számítás

* 2014. május 21-ig.

összege közel 122 milliárd forintra rúgott a vizsgált időszak alatt (lásd a 3. ábrát és az 1. táblázatot).

A kommunikációs szolgáltatások piaca rendkívül koncentrált piac. A hatalmas volumenű, több tízmilliárdos beszerzések mellett jelen vannak a piacon az egymillió forint alatti beszerzések is. Ennek érzékeltetésére elég egy adat: a felső kvartilisbe tartozó 531 szerződés értéke adja az összes szerződéses érték 89%-át.

A „FIDESZ-KÖZELI” CÉGEK

A haveri kapitalizmus egyik alapkérdése a szereplők azonosítása. Kik a kedvezményezettek, a haverok, és milyen módon kapcsolódnak a politikailag preferált cégekhez. Az elemzésben a 2010 júniusa óta a Fideszhez, és ezen belül Orbán Viktorhoz közel álló személyek tulajdonában vagy érdekeltségi körében lévő cégeket vizsgáljuk. Néhány személyről és egyáltalán nem sok cégről van szó (lásd a 2. táblázatot). Az egyes személyek Fideszhez mint politikai párthoz való kapcsolata nyilvánvaló és jól dokumentálható: egyesek jelenleg is a Fidesz politikusai (i), mások a pártvezetés tanácsadói, illetve volt politikusai (ii), illetve a pártvezetéshez közel álló vállalkozók csoportja (iii). A cégek között találunk a vizsgált személyek közvetlen tulajdonában lévő, illetve tulajdonosi hálózaton keresztül tulajdonolt cégeket is.¹¹ A haverokhoz kapcsolható cégeket a továbbiakban „Fidesz-közel” cégeknek hívjuk.

¹¹ Az elemzés során nem vesszük figyelembe azokat a cégeket (Vivaki, Iniative Média), amelyek tulajdonosi kapcsolatokon keresztül ugyan nem kötődnek „Fidesz-közel” személyekhez, de amelyek – szakértők és a Kantar Média kimutatásai szerint – feltehetően különalkukon keresztül az általuk

2. táblázat. „Fidesz-közel” személyek és cégek csoportja

Személyek	Cégek
Simicska Lajos, Nyerges Zsolt	I.M.G. Inter Média Group Kft. (12794537-2-41)
	Bell and Partners Kft. (12292750-2-43)
	Hung-ister Zrt. (11805555-2-42)
	MAHIR MAGYAR HIRDETŐ Zrt. (10884625-2-43)
	MAHIR Kiállítás és Rendezvény Szervező és Kivitelező Kft. (10935013-2-41)
Várhegyi Attila, Rogán Antal, Habony Árpád	Young & Partners Kft. (14288148-2-41)
	Initiative Media Hungary Kft. (12120947-2-42)
	HG 360 Reklámügynökség Kft. (23480197-2-41)
	Prestige Média Kft. (13733102-2-41)

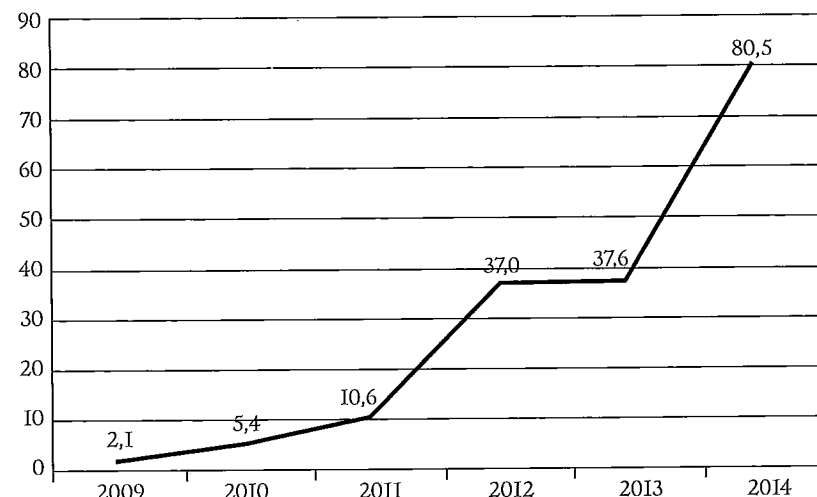
Megjegyzések: Zárójelben a cégek adószáma. Simicska Lajos: Orbán Viktor kollégiumi szobatársa és közeli barátja. <http://static.168ora.hu/db/07/F4/orban-viktor-simicska-lajos-d000157F4b-d5534b79490.jpg>; Nyerges Zsolt: Simicska Lajos jó barátja és üzlettársa. <http://194.33.69.87/image/article/main/660x1200/89692.jpg>; Várhegyi Attila: <http://atlatszo.hu/wp-content/uploads/2013/06/orbanvarhegyi.jpg>; A Fidesz volt választmányi tagja, az első Fidesz-kormány (1998–2002) idején a Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériumának volt államtitkára, és Szolnok volt polgármestere, akit 2002. október 7-én a Pest Megyei Bíróság másodfokú ítéletében bűnösnek talált folytatólagosan elkövetett, különösen nagy vagyoni hátrányt okozó hűtlen kezelésben, és egy év – két évre felfüggesztett – börtönbüntetésre, valamint félmillió forint megfizetésére ítélt. Lásd: <http://index.hu/belfold/varhegyi0419/>; Rogán Antal: http://nol.hu/data/cikk/1/50/93/71/cikk_1509371/792019.jpg; 1998–2012 között a Fidesz Országgyűlési Képviselőcsoportjának frakcióvezető helyettese, 2012-től frakcióvezetője. 2001–2006 között az Országgyűlés Informatikai és távközlési bizottságának alapító elnöke, 2010-től a Gazdasági és informatikai bizottságának elnöke. 2006–2014 között Budapest V. kerületének polgármestere. Lásd: http://hu.wikipedia.org/wiki/Rogan_C3%A0ntal; Habony Árpád: http://m.cdn.blog.hu/be/benyo/image/201302/habony_orban_nol.jpg; 2010 után Orbán Viktor személyes stratégiai tanácsadója. Lásd http://hu.wikipedia.org/wiki/Habony_C3%81rp_C3%A0d

A „Fidesz-közel” cégek az összes vizsgált 2191 közbeszerzési szerződésből mindössze 128-at nyertek meg, ami 5,8-os arány, de értékben ennél jóval magasabb arányban áramlott pénz a „Fidesz-közel” cégekhez: az összes közbeszerzési összeg közel negyedét (24,6%-át) kapták. Így mintegy 29,7 milliárd forinthoz jutottak hozzá. Jellemzően ők nyerték a nagy közbeszerzéseket. Az egy közbeszerzésen nyert átlagos szerződéses összeg a „Fidesz-közel” cégek esetében 237,8 millió forint volt, míg a Fideszhez nem kötődők esetében csak 46 millió forint.

A fenti arányok jelentősen változtak az időszak alatt. Míg 2009-ben csak 6 pályázatot nyertek „Fidesz-közel” cégek, addig 2010-ben már 20, 2011-ben már 23, ezt követően pedig 26 és 34 közbeszerzésen győztek. 2014 első öt hónapjában 16 „Fidesz-közel” nyertes örülhetett a sikeres közbeszerzésnek. Ezzel a vizsgált

közbeszerzéseken megnyert összegeket a piacra jellemző átlagos értéknél nagyobb mértékben költik el „Fidesz-közel” médiákban.

4. ábra. A „Fidesz-közel” cégek részesedése a kommunikációs szolgáltatások piacán 2009. január – 2014. május, N = 2112, %



Forrás: saját számítás

közbeszerzések között a kezdeti 1,7%-ról 2013–2014-re 10–14%-ra nőtt a „Fidesz-közel” cégek súlya a közbeszerzéseken belül. Ennél sokkal nagyobb mértékű növekedést láthatunk a megnyert közbeszerzési összegekben. Míg 2009-ben és 2010-ben elenyésző összegben nyertek „Fidesz-közel” cégek, addig 2012–2014 között évente 7–9 milliárd forinttal növelhették árbevételüket a megnyert közbeszerzések eredményeképpen. Az általuk nyert összegek aránya az összes közbeszerzésben a minimális, 2,1%-os szint után 2014-re 80,5%-ra rúgott (lásd a 4. ábrát).

Ha a szerződéses érték szerint negyedekbe soroljuk a szerződéseket, akkor azt láthatjuk, hogy míg a „Fidesz-közel” cégek aránya a legkisebb, alsó kvartilisba tartozó közbeszerzések nyertesei között 1,3% volt, addig a legnagyobb értékű közbeszerzéseknél (a felső kvartilisba tartozóknál) ennek némileg több mint tízszerese, 13,7%. A szerződéses összegeken belüli aránynövekedést nem azzal érték el elsősorban, hogy egyre több közbeszerzésnél lettek nyertesek, hanem azzal, hogy egyre nagyobb értékű közbeszerzési szerződésekhez jutottak hozzá.

A kommunikációs szolgáltatások piacán közvetlenül a választások előtti öt hónapban a megkötött közbeszerzési szerződések összegének 4/5-e már néhány „Fidesz-közel” céghez vándorolt. Az adatok világos képet adnak arról, hogy 2009–2012 között kiépült, és 2013–2014-ben már a vizsgált termékpiacot maszszívan uralta a haverok kapitalizmusa. A politikai szempontok egyre erősebb, és az időszak végére szinte kizárólagos érvényesülése jellemezte a kommunikációs szolgáltatások közbeszerzési piacát.

A VERSENYERŐSSÉG-MUTATÓ (CSI)

A közbeszerzési eljárások vizsgálata kapcsán fel kell és fel is lehet mérni azt, hogy milyen erősségű verseny mellett bonyolódnak le az adott közbeszerzések. Minél gyengébb a verseny a pályázók között, annál nagyobb teret kaphatnak a közbeszerzésre vonatkozó döntés során a politikai szempontok. A közbeszerzések során a politikai favoritizmus annál könnyebben véghezvihető, minél jobban tudják a szereplők (a közbeszerzést kiíró intézmény és a nyertes) korlátozni a piaci versenyt, azaz minél kevésbé érvényesülnek a döntésnél az ár, a mennyiség és a minőség szempontjai.

A korlátozott verseny azonban nem jelenti automatikusan a politikai favoritizmus érvényesülését, a *haverok kapitalizmusának* jelenlétét. Ez elvileg bekövetkezhet úgy is, hogy az ajánlatkérő véletlenszerűen dönt a korlátozott piacra belépni tudó szereplők között. Érdemes mégis megvizsgálni, hogy a közbeszerzések esetében az általunk vizsgált piacon és időszakban hogyan alakult a verseny erőssége.

Ennek mérésére egy olyan mutatót képeztünk (*Competitive Strength Index, CSI*), amely a közbeszerzési eljárásokban megjelenő információk segítségével ad képet a verseny erősségéről. Olyan mutatóról van tehát szó, amely a korrupciós kockázatok mérő korrupciós kockázati indexszel (*Corruption Risk Index, CRI*) rokonítható¹²: objektív, megfigyelhető és sztenderd, minden eljárásra ugyanúgy számítható a vizsgált korszak egésze alatt. Az itt közölt számítások során a CSI összetételét önkényesen határoztuk meg. További vizsgálatok szükségesek egyrészt annak eldöntésére, hogy az index képzésébe más részmutatók is bevonhatók-e,¹³ másrészt pedig az alindikátorok optimális súlyozásának kialakítására. A CSI mutató számításának menetét a Függelékben mutatjuk be.

A közbeszerzések megoszlását a CSI értékei szerint az 5. ábra, alapstatisztikáit a 3. táblázat mutatja. Az alacsonyabb CSI érték gyengébb versenyt, a magasabb pedig erősebb versenyt jelent a közbeszerzések piacán.

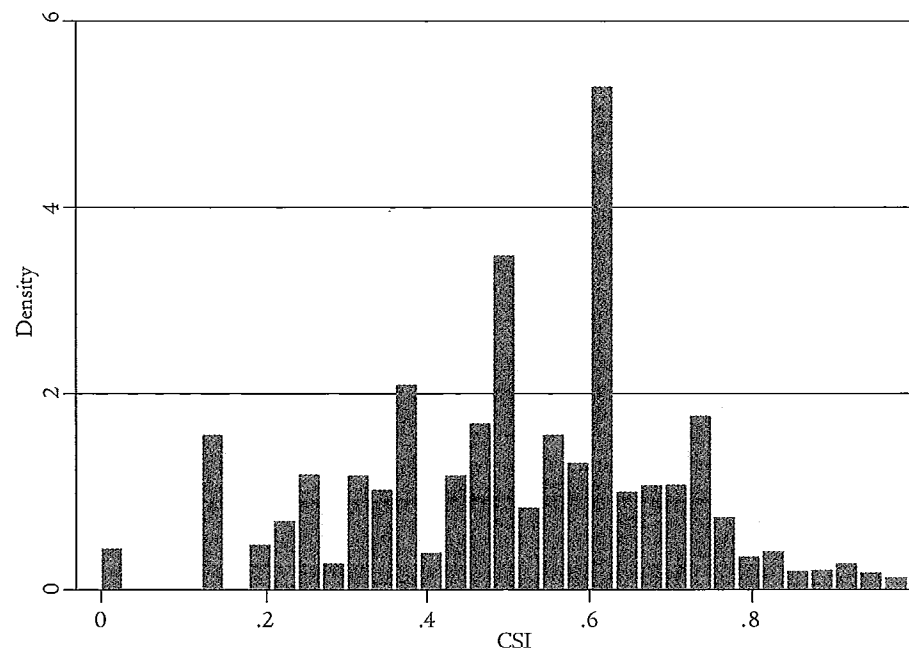
A medián (0,52) alatti CSI érték már a verseny számottevő korlátozását jelenti. Ha a közbeszerzéseket negyedekbe soroljuk a CSI érték szerint, akkor az alsó negyedbe a 0,375 alatti CSI értékű közbeszerzések tartoznak: ezeknél gyakorlatilag szinte teljesen sikerült kikapcsolni a piaci versenyt. A felső negyedbe a 0,62 feletti CSI értékű közbeszerzések tartoznak, ezeket erős piaci verseny jellemzi.

A vizsgált időszak alatt lebonyolított közbeszerzéseknél a versenyerősség átlagos éves értéke mindvégig csökkent: legmagasabb értékét a Fidesz-kormányt

¹² A CRI-ről lásd Fazekas et al. 2013 és Fazekas–Tóth 2014.

¹³ Többek között az ajánlattételi felhívás közzététele és az ajánlattétel határideje közötti napok száma a közbeszerzés értékével kiigazítva is releváns tényező lehet. Például a http://kozbeszerzes.hu/ertesito/megtekint/portal_4H15_2016/ linken elérhető ajánlattételi felhívásra való jelentkezésre mindössze 11 nap állt a jelentkezők rendelkezésére, miközben 360 millió forint volt az eljárás becsült értéke.

5. ábra. A kommunikációs szolgáltatásokra vonatkozó közbeszerzések megoszlása a CSI értékei szerint, 2009–2014, N = 2191



Forrás: saját számítás

3. táblázat. A CSI alapstatisztikái a kommunikációs szolgáltatásokra vonatkozó közbeszerzések esetében, 2009–2014

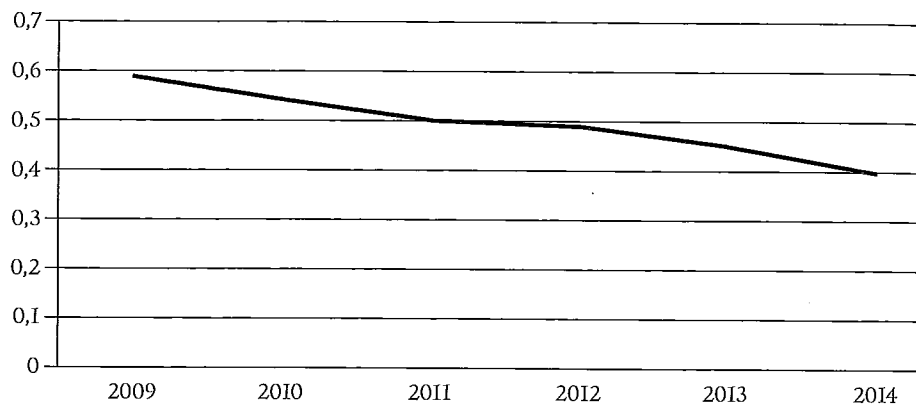
	N	minimum	maximum	átlag	szórás	medián
CSI	2191	0,00	0,99	0,5107	0,1940	0,5205

Forrás: saját számítás

megelőző évben érte el (0,586), majd az időszak végére, 2015 első öt hónapjában átlagosan 0,398-ra esett (lásd a 6. ábrát).

A kommunikációs szolgáltatások közbeszerzési piacán a második Fidesz-kormány alatt, 2010–2014 között számottevően csökkent a verseny erőssége. A Fidesz-kormányzás első 12 hónapját és az utolsó 12 hónapját összehasonlítva a verseny erőssége jelentősen és szignifikánsan csökkent: míg az első évben a CSI átlagosan 0,52-es értéket ért el, addig az utolsó évben átlagos értéke csak 0,43-ra csökkent, miközben a CSI szórása is csökkent. Ezek az eredmények a verseny erősségének csökkenése mellett arra is rámutatnak, hogy az alacsony versenyerősség egyre stabilabb, egyre több beszerzés jellemzője, és a második Fidesz-kormány utolsó évében a gyenge és gyengülő verseny egyre inkább a közbeszerzések rendszerszerű sajátosságának számított.

6. ábra. A versenyerősség (CS) alakulása a kommunikációs szolgáltatások piacán
2009–2014 között, éves átlagok, N = 2191



Forrás: saját számítás

EREDMÉNYEK

A „Fidesz-közel” cégek és a versenyerősség

A verseny erősségének csökkenése még önmagában nem jel arra, hogy itt már a haverok kapitalizmusáról lenne szó. Ehhez érdemes megnézni azt, hogy hogyan alakult a verseny erőssége azokban a közbeszerzésekben, amelyekben „Fidesz-közel” cégek voltak a nyertesek, és hogyan azokban, ahol egyszerű piaci cégek.

A versenyerősség és a politikai favoritizmus közötti kapcsolat *a priori* egyértelmű. Nem arról van szó, hogy a gyenge és a gyengülő verseny hozza létre a politikai favoritizmust (i), az előbbi „ágyaz meg” az utóbbinak, hanem fordítva. A politikai favoritizmus *érvényesítése miatt* korlátozzák a versenyt; *a versenykorlátozás miatt* következik be, hogy a politikai favoritizmus *érvényesülhessen* (ii).

A versenyerősség és a favoritizmus közötti kapcsolat helyesen úgy írható le, hogy a verseny korlátozása a politikai szempontok hatékony érvényesítésének egyik eszköze. Ha egy kormányzat a politikai favoritizmus érvényesítését, illetve erősítésének célját tűzi ki maga elé, akár impliciten is (például a „nemzeti burzsoázia” megteremtését hangsúlyozva), akkor a közbeszerzések esetében kézenfekvő ezt a megoldást a verseny korlátozásán keresztül elérnie. A versenykorlátozás a politikai favoritizmus egyik eszközeként fogható fel. Úgy lehet előnyben részesíteni a klientúra cégeit, hogy kizárjuk a versenyből azokat a szereplőket, illetve korlátozzuk megjelenésüket, akik nem tartoznak a kiválasztott klientúra körébe.

A két jelenség és a közöttük megjelenő összefüggés megfigyelhető és mérhető is. Erre adunk példát az alábbiakban.

Ha a „Fidesz-közel” és „nem Fidesz-közel” cégek csoportjaiban megfigyeljük a versenyerősséget, akkor azt kapjuk, hogy a CSI értéke némileg alacsonyabb volt ott, ahol „Fidesz-közel” cég volt a nyertes (0,479), mint ott, ahol egyéb cég (0,513). Ez a különbség elég kicsi, és nem is számottevő ($F=3,69$ $p<0,1$). De ne álljunk meg itt.

A haverok kapitalizmusát kiépítő, azt hatékonyan alkalmazó szereplők számára kifizetődő, ha a nagy volumenű közbeszerzésekre koncentrálnak. Csak ezeknél működtetik azokat a módszereket, amelyeken keresztül a politikai favoritizmus érvényesül, csak ezeknél alkalmazzák, az egyébként drágán kiépíthető „korrupciós infrastruktúrát”. A „korrupciós infrastruktúra” része nemcsak a korrupciós tranzakcióban részt vevő közvetítő cégek (brókerek) rendszere, hanem az is, hogy a később kedvezményezett cégcsoport tagjainak befolyást, pozíciót kell szerezniük a közbeszerzéseket kiíró intézményeknél. Ezen túl a politikai favoritizmust megvalósító tranzakciókhoz bizalmi viszonyt is ki kell építeni és fenntartani a közbeszerzéseket kiíró intézmények képviselői és a versenyző cégek képviselői között: ennek a bizalmi viszonytának a megteremtése is költséges. Teljesen észszerű, ha a haveri kapitalizmus szereplői a nagy közbeszerzésekre koncentrálnak, csak a „nagy falatokat” nézik, és csak és kizárólag ezeknél hozzák működésbe a korrupciós mechanizmusokat, csak ezeknél érvényesül a politikai favoritizmus. A „kis falatok” esetében pedig hagyják, hogy a piaci mechanizmusok döntsenek a többi, a klientúrához nem tartozó szereplő között.

Az egész piacra, vagyis minden közbeszerzésre vonatkozó, versenyerősséggel kapcsolatos adat ezért nem támasztja alá azt a feltételezést, hogy a versenyerősség összefüggene a politikai favoritizmussal. Ezért kaptuk azt az eredményt, hogy a verseny erőssége ugyan alacsonyabb volt némileg a „Fidesz-közel” cégek által nyert közbeszerzéseknél, de ez a különbség statisztikailag nem számottevő.

Ellenben, ha csak a nagy szerződésekre koncentrálnak, akkor teljesen más képet kapunk. A felső kvartilisba tartozó közbeszerzéseknél (ezek adják az összes közbeszerzési érték 90%-át), ahol a „Fidesz-közel” cégeket hozták ki nyertesnek, ott számottevően gyengébb volt a verseny erőssége, mint azoknál, amelyeket „egyszerű” cégek nyertek meg.

A közbeszerzések értéke és a versenyerősség közötti kapcsolat vizsgálata alátámasztja az előzetes várakozásokat: míg a minta egészében nincs statisztikai kapcsolat a két jelenség között, addig azoknál a nagy értékű közbeszerzéseknél, ahol „Fidesz-közel” cégek kapták a szerződéseket, ott számottevően alacsonyabb versenyerősség mérhető.

Ha a nagyobb értékű közbeszerzéseknél „Fidesz-közel” céget hoztak ki nyertesként, akkor nagymértékű versenykorlátozás mellett bonyolították le a közbeszerzéseket, míg az „egyszerű” cégeknek itt is erős versennyel kellett szembenézni (lásd a 4. táblázatot). Ez nyilvánvalóan a politikai favoritizmus létezésére utal, továbbá felhívja a figyelmet egy különös

4. táblázat. A verseny erőssége (CS) a „Fidesz-közel” és a többi cég által nyert közbeszerzéseknél a szerződéses érték negyedeiben (N = 2112)

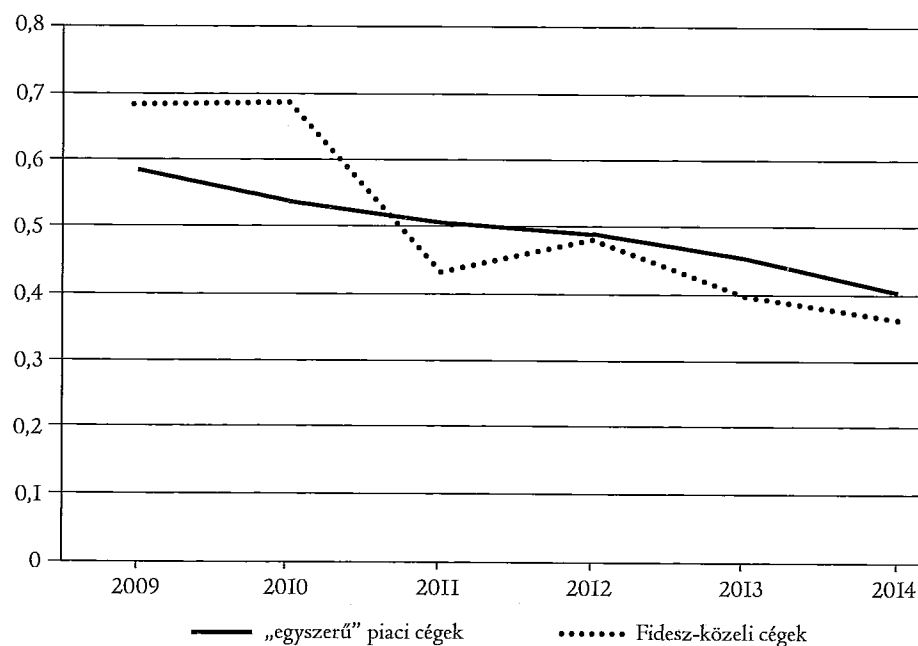
A szerződéses érték negyedei	Egyszerű piaci cégek	„Fidesz-közel” cégek	F	P	N
alsó negyed	0,516	0,510	0,01	0,940	527
2	0,509	0,540	0,33	0,567	530
3	0,503	0,540	1,40	0,237	524
felső negyed	0,543	0,437	18,44	0,000	531

Forrás: saját számítás

jelenségre is: a politikai favoritizmus esetében is érvényes a méretgazdaságosság. A nagy projekteknél inkább megjelenik ez a jelenség, mint a kisebbeknél, mivel az utóbbiaknál a favoritizmus létrehozásának viszonylag magas átlagköltsége nem teszi ezt „gazdaságossá”.

Ezek után nézzük, hogyan alakult a versenyerősség a vizsgált időszak alatt a „Fidesz-közel” és a többi cég körében. A 7. ábra világos képet ad erről: mindkét cégcsoportban a verseny erősségének csökkenését látjuk. A „Fidesz-közel” cégcso-

7. ábra. A versenyerősség (CS) alakulása a „Fidesz-közel” és a többi cég körében, 2009–2014, N = 2191



Forrás: saját számítás

port által nyert közbeszerzéseknél jelentős mértékű csökkenést figyelhetünk meg 2009–2010 között. 2009-ben a „Fidesz-közel” cégek mindössze két alkalommal nyertek közbeszerzésen erős verseny mellett (CSI értéke 0,681), később már egyre több és egyre gyengébb versennyel jellemezhető közbeszerzésen szerepeltek nyertesként (esetükben 2014-re már 0,362-re csökkent a CSI átlaga), míg a többi közbeszerzésnél elenyésző mértékben, de ugyancsak csökkent a verseny erőssége.

Ez az eredmény a politikai favoritizmus két tulajdonságára is felhívja a figyelmet. Egyrészt a jelenség fertőző jellege abban is megmutatkozik, hogy érvényesülése és sikeressége a nagy közbeszerzéseknél a többi – rendszerint kisebb közbeszerzéseken induló és nyerő –, „egyszerű” piaci szereplő „étvágyát is meghozza”, vagy a politikai favoritizmus erjesztő hatása miatt maga a közbeszerzési rendszer erodálódik olyan mértékben, hogy idővel már ott is alacsonyabb versenyerősség mellett folynak le az eljárások, ahol nem is indulnak kitüntetett, „Fidesz-közel” szereplők. Ennek nyomán a kisebb közbeszerzéseknél is lanyhább verseny alakul ki. Hívhatjuk ezt a jelenséget a politikai favoritizmus által gerjesztett áttérjedési hatásnak (*spillover effect*).

Másképp a dolog bekövetkezhet másképp is. A politikai favoritizmus esetében is számolhatunk ugyanis „holtteher-vesztéssel”: ahhoz, hogy egy közbeszerzésnél sikeresen megvalósulhasson a politikai favoritizmus, előtte és utána a közbeszerzések sokaságánál kell gyengíteni a versenyt.

Azaz ahhoz, hogy 10 forint közpénzt a „Fidesz-közel” cégekhez lehessen juttatni, 90 forint közpénz elköltését is versenykorlátozás mellett kell megvalósítani. A szereplők ugyanis inkább „túlbiztosítják” magukat, és az elsőfajú hiba mérséklésére törekednek: igyekeznek csökkenteni azt a valószínűséget, hogy létrehozzák ugyan a versenykorlátozó közbeszerzés feltételeit, de mégsem tudják a pénzt a kiszemelt céghez juttatni. Eközben pedig megnövelik annak valószínűségét, hogy ott is, és olyan erősen is korlátozzák a versenyt, ahol és amilyen erős versenykorlátozás mellett nem is lenne feltétlen szükséges a klientúra kifizetése. Azaz a politikai favoritizmus romboló hatása jóval túlterjed azokon a tranzakciókon, amelyekben közvetlenül megjelenik: a versenyt jóval több tranzakciónál kell korlátozni ahhoz, hogy egy tranzakciónál biztos legyen általa a haverok kifizetése. Ez a közbeszerzések esetében nemcsak azt eredményezi, hogy a „Fidesz-közel” cégek esetében csökken a verseny erőssége, hanem azt is, hogy az első sikeressége érdekében az összes közbeszerzés esetében is csökkennie kell ennek. A jelenség tehát nemcsak ott tudja aláásni a piacgazdaságot, ahol a haverok kifizetése történik, hanem ott is, ahol nem.

A verseny nagymértékű korlátozása mellett elköltött összegeken belül a „Fidesz-közel” cégek szerepe szinte mindent elsöprő. 2009–2014 között 42 milliárd forintot, vagyis a kommunikációs szolgáltatások piaca költségének 35%-át költötték el piackorlátozó módon (itt a CSI értéke 0,375 alatti volt). Ezen összeg több mint 40%-a (16,9 milliárd forint) került a megfigyelt kilenc „Fidesz-közel” cég-

5. táblázat. Az „egyszerű” piaci és a „Fidesz-közel” cégek által nyert közbeszerzési összegek a CSI negyedeiben, 2009–2014, N = 2191, Mrd Ft

CSI negyedek	„Egyszerű” piaci cégek		„Fidesz-közel” cégek		Nyert összeg összesen
	Nyert összeg	Közbeszerzések száma (N)	Nyert összeg	Közbeszerzések száma (N)	
0–0,375	25,3	486	16,9	32	42,2
0,375–0,521	25,4	543	7,8	34	33,2
0,521–0,625	18,9	523	2,5	29	21,4
0,625–1	21,8	511	2,5	33	24,3
Összesen	91,3	2063	29,7	128	121,1

Forrás: saját számítás

hez. És alacsony versenyerősség mellett a „Fidesz-közel” cégeknek jutott a kommunikációs szolgáltatások piacán elköltött pénz 14%-a (lásd az 5. táblázatot).

A másik oldalon pedig, azoknál a közbeszerzéseknél, ahol erős piaci versenyrel lehetett számolni, a „Fidesz-közel” cégek alig vannak jelen. Mindössze 2,5 milliárd forintot nyertek így, ami az összes költség mindössze 2,1%-a. Egy „Fidesz-közel” cégnek tehát közel nyolcszor (16,9/2,5) nagyobb esélye volt arra, hogy piackorlátozás mellett, a haveri kapitalizmus rendszerén keresztül jusson egy forinthez közbeszerzéseken keresztül, mint erős piaci verseny mellett. A „nem Fidesz-közel”, „egyszerű” piaci cégek esetében ez az esély csak 1,2 (25,3/21,8) volt.

A versenyerősség becslése – „Fidesz-közel” cégek szerepe

Ezek után arra voltunk kíváncsiak, hogy mennyiben befolyásolja a verseny erősségét, ha az ajánlatkérők úgy alakították ki a közbeszerzési eljárás feltételeit, hogy végül „Fidesz-közel” cég lett a nyertes. Ha ez a tényező negatív hatással volt a verseny erősségére, akkor ezt a haveri kapitalizmus bizonyítékaként kell értelmeznünk. A becslést a közbeszerzések két csoportján végeztük el: egyrészt a teljes mintán, aztán kizárólag a nagyobb közbeszerzések almintáján. Ezt a döntést az indokolta, hogy korábban láthattuk: a versenyerősség, a közbeszerzés nagysága és a haveri kapitalizmus megjelenése között nem lineáris az összefüggés. A kis közbeszerzési értékű eljárásoknál nincs lényegi különbség a verseny erősségében, és ebben a „Fidesz-közel” cégek nyertesként való megjelenése sem játszik szerepet. Ezzel szemben a nagyobb közbeszerzések esetében már megfigyelhető a versenyerősség csökkenése akkor, ha „Fidesz-közel” cég volt a nyertes. Másrészt az EU-finanszírozás hatása sem egyértelmű: a kisebb közbeszerzések esetén az EU által finanszírozott és nemzeti forrásokból finanszírozott közbeszerzéseknél a verseny-

erősség nem tér el egymástól számottevően, míg a nagyobb értékű közbeszerzéseknél az EU finanszírozású közbeszerzéseket jóval erősebb verseny jellemzi, mint a nemzeti finanszírozásúakat. Minél nagyobb egy közbeszerzés, annál inkább.

A becsléseket kétféle módszerrel végeztük el. Egyrészt a versenyerősségi indexet folytonos változóként kezelve OLS regresszióval modelleztük a közbeszerzés értékével, a cég „Fidesz-közel” tulajdoni háttérével és az EU-finanszírozással – e becslések eredményeit a 6. táblázatban foglaltuk össze. Másrészt pedig egy általánosított logisztikus regressziós modellt¹⁴ is építettünk e háttérváltozók bevonásával, amivel a versenyerősségi index kvartilisei alapján képzett ordinális változót magyaráztuk (az együttthatókat lásd a 7. és 8. táblázatban).

Az eredményekből nyilvánvalóan látszik, hogy az elemzett tényezők csak marginális mértékben tudják magyarázni közbeszerzési eljárásokként a versenyerősség mértékét: az R^2 értékek minden becslés esetén elenyészőek. A becslési eredmények alapján azonban megkockáztathatunk három állítást.

Az első az EU-finanszírozás hatására vonatkozik. A teljes mintán az EU által finanszírozott közbeszerzéseknél alacsonyabb versenyerősséget kaptunk, mint a tisztán hazai erőforrásokból finanszírozottaknál. Az EU-finanszírozás hatása azonban a nagy közbeszerzések esetében megfordul: a nagy közbeszerzéseknél az EU-finanszírozásúak számottevően magasabb versenyerősség mellett bonyolítottak le, mint a hazai forrásokból finanszírozottak. Itt tehát a magyar állam jobban, hatékonyabban érvényesítette az EU versenyt ösztönző alapelveit, mint a kisebb közbeszerzéseknél, ahol az EU-finanszírozás egyértelműen a versenyerősség alacsonyabb szintjével járt együtt.

A másik állítás a „Fidesz-közel” cégekre mint a politikai favoritizmus esetleges hasznélvezőire vonatkozik. A teljes mintán nem látunk egyértelmű különbséget a „Fidesz-közel” és az „egyszerű” cégek versenyerőssége között. Míg az OLS becslés szignifikáns kapcsolatra mutat, addig, ha a versenyerősséget négy kategóriába soroljuk, és ezt becsüljük, akkor nem látunk különbséget a „Fidesz-közel” cégek és a többi cég által nyert közbeszerzések versenyerőssége között. A négy kategória különböző kombinációkban történő összehasonlításakor kapott együttthatók előjelei is arról árulkodnak, hogy nem egyértelmű a „Fidesz-közel” cégekhez kapcsolódó eljárások versenyerősségének alakulása. A versenyerősségi index legalsó kvartilise és a többi kvartilis közötti összehasonlítása a „Fidesz-közel” cégek eljárásainak gyengébb versenyerősségét mutatja, azonban a legerősebb versennyel jellemezhető kvartilis és a többi, gyengébb versennyel jellemezhető kvartilis

¹⁴ A modellt a Stata programban elérhető gologit2 csomag segítségével építettük (Williams 2005). Az eljárás előnye, hogy érzéketlen az ordinális logit/probit modellek egyik feltételének teljesülésére, miszerint magyarázó változók hatásai a megmagyarázott változó minden két kategóriája között azonosak (parallel regression assumption – részletekért lásd: Long 1997).

összehasonlításakor azt láthatjuk, hogy a „Fidesz-közelség” inkább a nagyobb versenyerősség felé hat.

Ezzel szemben a felső kvartilisbe tartozó, nagy értékű közbeszerzések esetében mindkét becslés a „Fidesz-közeli” cégekhez kapcsolódóan szignifikáns alacsonyabb versenyerősséget mutat ki.¹⁵ A nagy értékű közbeszerzéseknél a „Fidesz-közeli” cégek – ha nyertek – számottevően gyengébb versenyerősség mellett jutottak a közbeszerzési szerződésekhez az időszak egészében, mint a nem favorizált, „mezei” piaci szereplők. Ez az eredmény alátámasztja azt, hogy a 2009–2014 közötti időszakban valóban érvényesült politikai szempontokból fakadó piackorlátozás a kommunikációs szolgáltatások piacán. Ha nagy értékű közbeszerzésről volt szó, akkor a „Fidesz-közeli” cégeknek számottevően gyengébb versenyyel kellett számolniuk: összejátszás, korrupció eredményeként számukra kedvező feltételek teremthetők; a verseny hathatós intézményi korlátozása segítette őket ahhoz, hogy nagy értékű szerződésekhez jussanak. Ezt az eredményt mindenképpen a haveri kapitalizmus érvényesülését alátámasztó bizonyítéknak kell tekintenünk.

A harmadik megfigyelés a versenyerősségben megmutatkozó különbségekkel kapcsolatos. A verseny erőssége ugyanis *a priori* különbözhet intézményi feltételek (például EU-támogatás szerepel vagy nem szerepel a közbeszerzés forrásai között) szerint, piacok szerint, vagy a közbeszerzési összeg nagysága szerint. És különbözhet úgy is, hogy egy-egy versenyzőnek vagy versenyzők egy csoportjának „testre szabják” a szabályokat, és ez esetenként a verseny erősségének csökkentését eredményezi.

De a politikai favoritizmus bekövetkezhet úgy is, hogy a „haveri cégek” olyan piacokat keresnek, ahol amúgy is alacsony a verseny erőssége, és ilyen közbeszerzéseken indulnak inkább – így tudják növelni nyerési esélyeiket. És ez a megoldás nem is feltűnő, mert úgy tűnik, hogy nem miattuk csökkent a verseny erőssége ezeknél a közbeszerzéseknél. A verseny erőssége ugyanis már az előtt csökkent, mielőtt a haveri cégek a közbeszerzési piacra léptek volna. Ekkor a „haveri cég” találja meg a gyenge versenyyel jellemezhető piacot (i). A másik esetben az adott piacra, közbeszerzésre jellemző egy versenyerősségi szint, de azoknál a közbeszerzéseknél, amelyeken a „haveri cégek” indulnak és nyernek, jóval gyengébb versenyt eredményező szabályokat és feltételeket alakítanak ki. Ekkor a „haveri cég” hozzá létre a gyenge versenyt a piacon (ii). A versenyerősség fenti becslésénél tehát mindenképpen számolnunk kellene az első helyzettel (i), és az ezzel összefüggő szelekciós torzítással is. A becslés során mi a második (ii) eset előfordulására kon-

¹⁵ Ugyanerre a megállapításra utalnak a CSI a_2 , a_3 és a_4 részindikátoraira vonatkozó regressziós modellek is. Az érvényes ajánlatok számára vonatkozó a_1 indikátor alapján nem mutatható ki alacsonyabb versenyerősség a „Fidesz-közeli” cégek által elnyert eljárásokat nézve, aminek egy lehetséges magyarázata az úgynevezett „körbenyerés” (*bid rigging*) fennállása.

centráltunk, ami lehet, hogy egyébként nagyon ritka, mivel a haveri kapitalizmus érvényesüléséhez elegendő, hogy a „haveri cég” gyenge versenyű piacon induljon, és szignifikánsan nagyobb eséllyel érjen el sikereket, mint a többi, ugyanitt induló

6. táblázat. A versenyerősség (CS) becslése OLS regresszióval

	Teljes minta	Nagy közbeszerzések almintája (a felső kvartilis értéknél nagyobb közbeszerzések)
Konstans	0,535*	0,551*
Fidesz	-0,038*	-0,091*
LNCVALUE	-0,001	-0,008
EU	-0,033*	0,051*
N	2104	527
Adj. R	0,001	0,046
F	6,63*	9,45*

* $p < 0,05$

Forrás: saját számítás

7. táblázat. A versenyerősség (CS) becslése általánosított logisztikus regresszióval a teljes mintán

CSI_QVAR kategóriái	Paraméterek			
	Fidesz	LNCVALUE	EU	Konstans
I./2.–4. kvartilis közötti együtthatók	-0,330	0,105*	-0,202	1,123*
I.–2./3.–4. kvartilis közötti együtthatók	-0,018	-0,018	-0,529*	0,376*
I.–3./4. kvartilis közötti együtthatók	0,010	0,010	0,100	-1,161*

N = 2104; Pseudo $R^2 = 0,0144$; LR $\chi^2(9) = 83,81$

* $p < 0,05$

Forrás: saját számítás

8. táblázat. A versenyerősség (CS) becslése általánosított logisztikus regresszióval a nagy közbeszerzések almintáján (a felső kvartilis értéknél nagyobb közbeszerzések)

CSI_QVAR kategóriái	Paraméterek			
	Fidesz	LNCVALUE	EU	Konstans
I./2.–4. kvartilis közötti együtthatók	-0,632*	-0,083	0,273	1,783*
I.–2./3.–4. kvartilis közötti együtthatók	-0,735*	0,035	0,408*	-0,034
I.–3./4. kvartilis közötti együtthatók	-0,988*	0,059	0,506*	-1,147*

N = 527; Pseudo $R^2 = 0,0157$; LR $\chi^2(9) = 22,58$

* $p < 0,05$

Forrás: saját számítás

cég. Az eredményeinket tehát nem tekinthetjük teljesen kielégítőeknek, mivel nem állt rendelkezésünkre a versenyzőkre vonatkozó összes adat. Nem tudjuk például, hogy a „haveri cégek” milyen eséllyel vesztek el közbeszerzést, és mekkora eséllyel vesztek a tisztán piaci cégek. További vizsgálatok szükségesek tehát.

ÖSSZEFOGLALÁS

Az elemzésben egy speciális piacon, a kommunikációs szolgáltatások piacán megvalósult közbeszerzések esetében vizsgáltuk a politikai favoritizmus és a versenyerősség közötti kapcsolatokat. Az elemzés során a CRCB által épített MaKAB adatbázis 2009–2014 közötti adataira támaszkodtunk.

Az eredmények a „Fidesz-közei” cégek súlyának nagymértékű növekedését mutatják az eredményesen lezárt közbeszerzések számán, és különösen az értékén belül. Ezt a jelenséget a piaci verseny növekvő korlátozása, a versenyerősségének gyengülése kísérte. A piaci verseny korlátozása számottevően erősebben érvényesült ott, ahol a „Fidesz-közei” cégeket hirdették végül ki a közbeszerzés győzteseként. A politikai favoritizmus egyik eszköze a verseny mesterséges korlátozása, aminek nyomán lehetővé válik a közpénz eljuttatása a politikai kapcsolatokkal rendelkező, támogatandó céghez. Az eredmények arra mutatnak, hogy a cél elérése érdekében a közbeszerzési eljárásokat kiírók (állami intézmények) azoknál a közbeszerzéseknél is korlátozták a versenyt, amelynél a politikai favoritizmus végül nem is érvényesült. Ennek megfelelően a politikai favoritizmus a versenypiac egészének deformálódását, a piaci verseny általános gyengülését eredményezi, nemcsak azokat a közbeszerzéseket, ahol közvetlenül megjelenik. A haveri kapitalizmus kiépítésének kezdetén, az ezt kiépítő szereplők minden bizonnyal nincsenek tisztában ennek belső dinamikájával. Ha szisztematikus lépések történnek a politikai favoritizmus irányába, akkor *ceteris paribus*, ez több-kevesebb idő után a haveri kapitalizmus dominanciájához és a piaci verseny csökkenéséhez vezet.

A versenyző piactól a haveri kapitalizmus felé két stabil egyensúly létezik: az egyik maga a szabályozott, de versenyző piac; a másik a domináns helyzetbe került, szinte a teljes piacot uraló haveri kapitalizmus, ahol nyomokban, lokális piacokon még létezhet a versenypiac maradvék. A kérdés ezek után csak az, hogy a haveri kapitalizmustól a versenypiac felé is ugyanolyan rövid és könnyű-e az út, mint az fordítva.

HIVATKOZOTT IRODALOM

- Bardhan, P. 1997. „Corruption and Development: A Review of Issues”. *Journal of Economic Literature* XXXV (Sept. 1997) 1320–1346.
- Bátorfy A. 2015. Hogyan működött Orbán és Simicska médiabirodalma? [kreativ.hu](http://bit.ly/1EZM9yM), <http://bit.ly/1EZM9yM>
- Besley, T. 2006. *Principled Agents? The Political Economy of Good Government*. New York: Oxford University Press.
- Chayes, S. 2015. *Thieves of State. Why Corruption Threatens Global Security*. New York: W. W. Norton & Comp.
- CRCB 2012. Print media expenditure of government institutions and state-owned companies in Hungary, 2003–2012. <http://bit.ly/2fUTJmZ>
- CRCB 2013. Adatközlés a magyar állampolgárok számára A magyar közbeszerzések alapadatai 2010–2011 a MaKAB alapján – I., <http://bit.ly/2fV5gCJ>
- CRCB 2014. A magyar törvényhozás minősége 1998–2012 – leíró statisztikák. <http://bit.ly/2kAbRXI>
- Diwan, I. – Keefer, Ph. – Schiffbauer, M. 2014. *Private sector growth and cronyism in Egypt, Research paper of World Bank Regional Report “Jobs or Privileges”, Presentation*. <http://bit.ly/2b3epZv>
- Diwan, I. – Keefer, Ph. – Schiffbauer, M. 2015. *Pyramid Capitalism: Cronyism, Regulation, and Firm Productivity in Egypt*, IZA, 2015, March, <http://bit.ly/2aLilPP>
- Fazekas, M. – Tóth, I. J. – King, L. P. 2013. Anatomy of grand corruption: A composite corruption risk index based on objective data. Working Paper Series: CRCB-WP/2013:02. <http://bit.ly/1Yc7zQL>
- Fazekas, M. – Tóth, I. J. 2014. From corruption to state capture: A new analytical framework with empirical applications from Hungary. Working Paper Series: CRCB-WP/2014:01. <http://www.crcb.eu/?p=718>
- Haber, S. 2002. Introduction: The Political Economy of Crony Capitalism. In Haber, S. (ed.): *Crony Capitalism and Economic Growth in Latin America: Theory and Evidence*. California: Hoover Institution Press, xi–xxi, <http://hvr.co/IpOI0tY>
- Hale, H. E. 2015. *Patronal Politics. Eurasian Regime Dynamics in Comparative Perspective*. New York: Cambridge University Press.
- Lambsdorff, J. G. 2007. *The Institutional Economics of Corruption and Reform. Theory, Evidence and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Long, J. S. 1997. *Regression Models for Categorical and Limited Dependent Variables*. Thousand Oaks: SAGE Publishing.
- Lui, F. T. – Ehrlich, I. 1999. „Bureaucratic Corruption and Endogenous Economic Growth”. *Journal of Political Economy* 107 (6) 270–293.
- Kang, D. C. 2002. *Crony Capitalism: Corruption and Development in South Korea and the Philippines*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Krueger, A. O. 2002. Why Crony Capitalism Is Bad for Economic Growth? In Haber, S. (ed.): *Crony Capitalism and Economic Growth in Latin America: Theory and Evidence*. California: Hoover Institution Press, 1–23. <http://hvr.co/2b82Du3>
- Mauro, P. 1995. „Corruption and Growth”. *Quarterly Journal of Economics* 110 (3) 681–712.
- Mérték Médiaelemző Műhely 2014. Állami reklámköltés 2008–2012, <http://bit.ly/2ggCxxL>
- Murphy, K. M. – Shleifer, A. – Vishny, R. 1993. Why is Rent-seeking Costly to Growth? *American Economic Review* May 82 (2) 409–414.

- Nucifora, A. – Churchill, E. – Rijkers, B. 2015. Cronyism, Corruption, and the Arab Spring: The Case of Tunisia. In *Index of Economic Freedom*. heritage.org. 47–56, <http://bit.ly/2b3dmbS>
- OECD 2011. *Competition and Procurement. Key Findings*. OECD, <http://bit.ly/2msL6pr>
- Porta, D. della – Vannucci, A. 2012a. *Corrupt Exchanges. Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption*. New Brunswick: AdlineTransaction.
- Porta, D. della – Vannucci, A. 2012b. *The Hidden Order of Corruption. An Institutional Approach*. Farnham: Ashgate.
- Rijkers, B. – Freund, C. – Nucifora, A. 2014a. All in the Family: State Capture in Tunisia. *Policy Research Working Paper 6810*, World Bank, <http://bit.ly/2aLk9s4>
- Rijkers, B. – Freund, C. – Nucifora, A. 2014b. *The Perils of Industrial Policy. Evidence from Tunisia*. World Bank, <http://bit.ly/2bpT0sg>
- Rose-Ackerman, S. 1978. *Corruption: A Study in Political Economy*. New York: Academic Press,
- Rose-Ackerman, S. 1999. *Corruption and Government. Causes, Consequences and Reform*. Cambridge – New York: Cambridge University Press.
- Rose-Ackerman, S. 2006. *International Handbook on the Economics of Corruption*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Shleifer, A. – Vishny, R. W. 1993. „Corruption”. *The Quarterly Journal of Economics* 108 (3) (Aug. 1993) 599–617.
- Szántó Z. – Tóth I. J. – Varga Sz. (szerk.): 2012. *A (kenő)pénz nem boldogít?* Budapest: Budapesti Corvinus Egyetem. <http://bit.ly/2aprRWb>
- Szeidl Á. – Szűcs F. 2016a. *A jobboldal jobban lenyúlta az állami hirdetési pénzeket, mint a baloldal*. defacto blog, <http://bit.ly/2fF7QfJ>
- Szeidl Á. – Szűcs F. 2016b. *Pénzért cserébe elballgatták a híreket?* defacto blog, <http://bit.ly/2fwGaMp>
- Tullock, G. – Seldon, A. – Brady, G. L. 2002. *Government Failure. A Primer in Public Choice* Washington, D.C.: CATO Institute.
- Williams, R. 2005. *Gologit2: A Program for Generalized Logistic Regression/ Partial Proportional Odds Models for Ordinal Dependent Variables*. Stata. <http://bit.ly/2l9doRc>
- Wei, Sh. 2001. „Domestic Crony Capitalism and International Fickle Capital: Is There a Connection?” *International Finance* 4 (1) 15–45 <http://bit.ly/2brIO4D>
- World Bank 2014. *The Unfinished Revolution. Bringing Opportunity, Good Jobs And Greater Wealth To All Tunisians*. May, <http://bit.ly/IOgNq8r>

FÜGGELÉK

Fl. A versenyerősség-mutató (CSI) számításának módszere

A CSI négy komponensből áll. Ezek közül az első a közbeszerzés során beadott érvényes ajánlatok számával kapcsolatos (i). Minél több pályázó vett részt a közbeszerzésen, ez annál erősebb versenyt mutat. A második tényező a közbeszerzés átláthatóságával függ össze: az eljárás adatai között közölte-e az ajánlatkérő, hogy mennyi a beszerzés becsült értéke, azaz mennyi pénz áll rendelkezésére az eljárás során (ii). Ha közli ezt az információt, akkor ez irányadó lehet a pályázók számára: e fölé az összeg fölé nem érdemes menni. Ezáltal a közölt értékhatár alatt erős árverseny alakulhat ki a pályázók között. Ha nem közli ezt az információt, akkor gyengébb lehet a pályázók közötti árverseny. A harmadik tényező a közbeszerzés lebonyolításának módja (iii). Itt két szempont mentén érdemes csoportokat képezni: a közbeszerzési eljárás során volt-e hirdetmény (ajánlati felhívás, részvételi felhívás), és nyílt vagy nem nyílt eljárás keretében történt-e a közbeszerzés lebonyolítása. A hirdetmény hiánya korlátozhatja a potenciális versenyzők számát, hiszen csak az tudhat az eljárásról ebben az esetben, akit az ajánlatkérő előzetesen erről értesített. Csak annyian, ahánynak szólt. Hirdetmény közzététele esetén lehetett szó nyílt eljárásról, amikor bárki jelentkezhetett, aki megfelelt az eljárásban foglalt szempontoknak, de lehetett nem nyílt, például hirdetmény közzétételevel induló tárgyalásos eljárás stb. Az utóbbi esetben az ajánlatkérő az általa kiválasztott pályázókkal folytatott tárgyalás után választja ki a nyertest. E két szempont tehát alapvetően három kimenetet határoz meg a verseny korlátozottsága szerint: hirdetmény, nyílt (1); hirdetmény, nem nyílt (2); és hirdetmény nélküli eljárások (3).

A negyedik szempont az árverseny erősségére vonatkozik. Ha az ajánlatkérő megadta a becsült beszerzési árat, akkor ki lehet számolni, hogy a verseny eredményeképpen mennyivel csökkent a beszerzési ár ehhez képest (iv). Minél nagyobb mértékben, ez annál erősebb árversenyt jelent.

Az említett négy szempontot figyelembe véve a CSI-t az alábbiak szerint definiáltuk:

(i)

$$\alpha_1 = 1 - \frac{1}{cn^2}, \text{ ha } cn \text{ értékét megadták az eredményhirdetés során}$$

$$= 0, \text{ ha } cn \text{ értéke hiányzik,}$$

ahol cn a versenyző ajánlatok száma

(ii)

$$\alpha_2 = 0, \text{ ha } p^* \text{ értéket (becsült érték) nem közlik}$$

$$\text{és } 1, \text{ ha } p^* \text{ értéket (becsült érték) közlik}$$

(iii)

$\alpha_3 = 0$, hirdetmény nélküli eljárás
 $\frac{1}{2}$, ha hirdetmény melletti nem nyílt eljárás
 I, ha nyílt eljárás

(iv)

$$\alpha_4 = \sqrt{\frac{p^* - p}{p^*}}, \text{ ha } p^* > 0$$

$\alpha_4 = 0$, ha $p^* = 0$, vagy p^* értéket nem közlik

$$\text{és } CSI = \frac{I}{4}(\alpha_1 + \alpha_2 + \alpha_3 + \alpha_4), \quad 0 \leq CSI < 1,$$

ahol

cn : beadott érvényes pályázatok száma

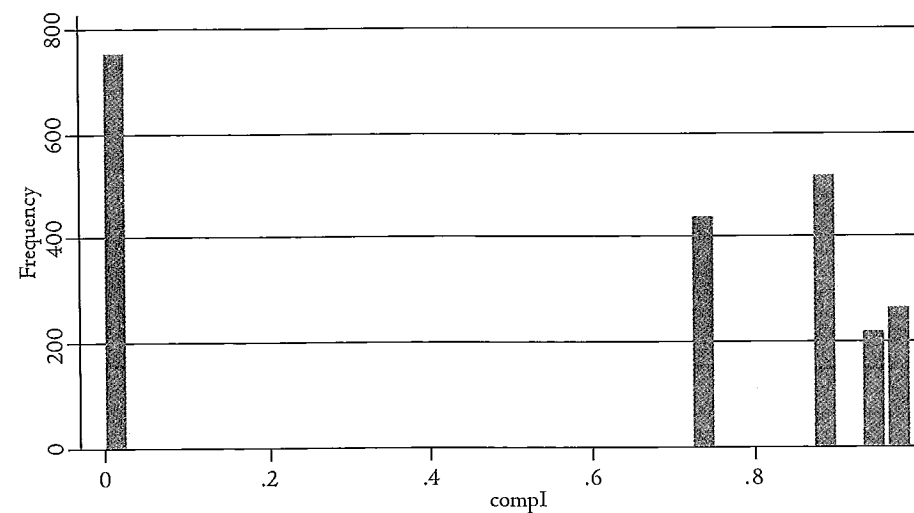
p^* : a közbeszerzés (előzetesen) becsült értéke

p : a közbeszerzés odaítélésének értéke
 (szerződéses érték)

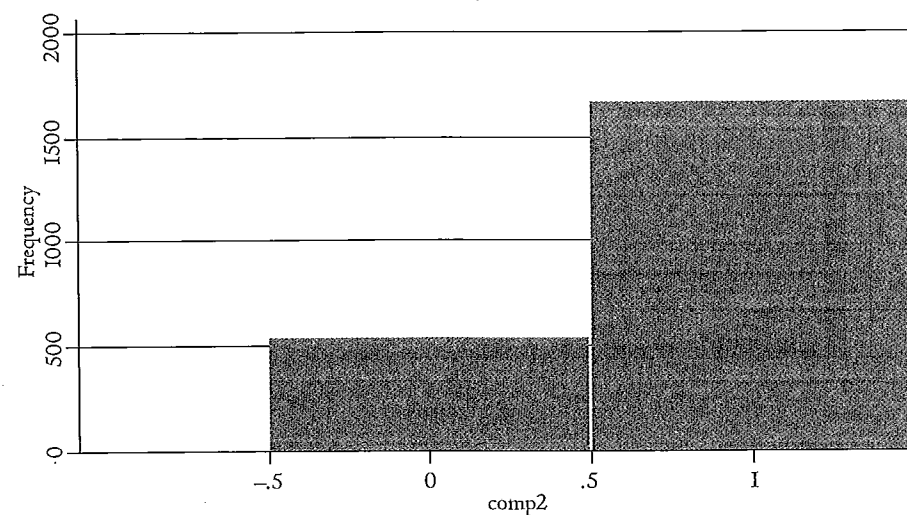
A fentiek szerint az alacsonyabb CSI-érték gyengébb versenyt, a magasabb érték erősebb versenyt jelent a közbeszerzések piacán.

F2. A kommunikációs szolgáltatásokra vonatkozó közbeszerzések megoszlása a CSI négy összetevője szerint

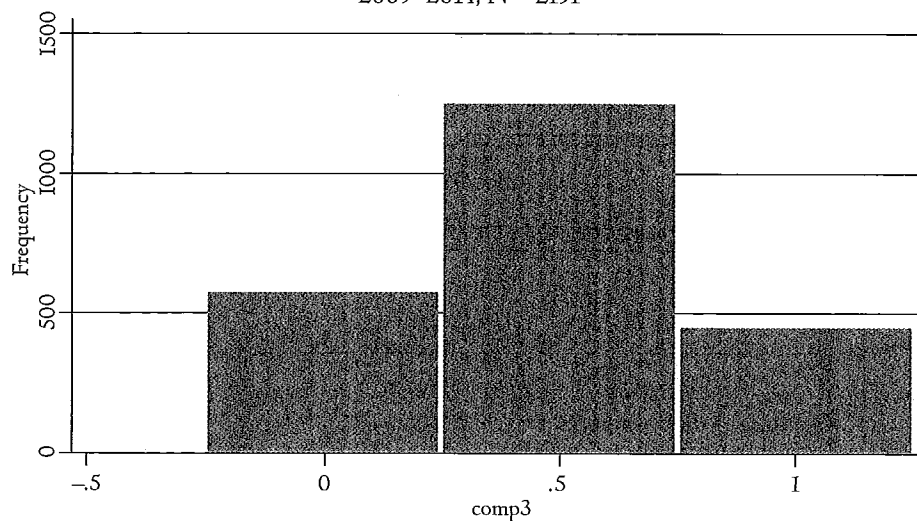
F2.1. ábra. A kommunikációs szolgáltatásokra vonatkozó közbeszerzések megoszlása a közbeszerzés során beadott érvényes ajánlatok számával kapcsolatos részmutató (α_1) értékei szerint, 2009–2014, $N = 2191$



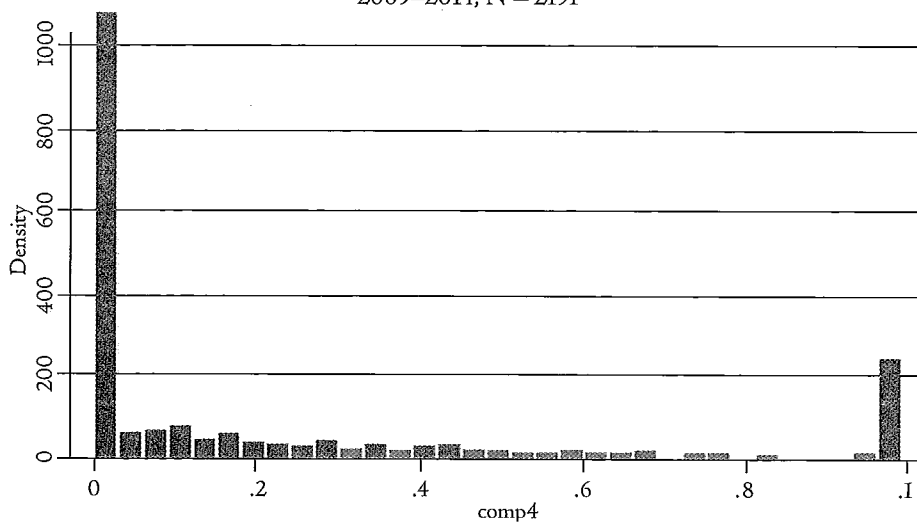
F2.2. ábra. A kommunikációs szolgáltatásokra vonatkozó közbeszerzések megoszlása a beszerzés becsült értékének közlésére vonatkozó részmutató (α_2) értékei szerint, 2009–2014, $N = 2191$



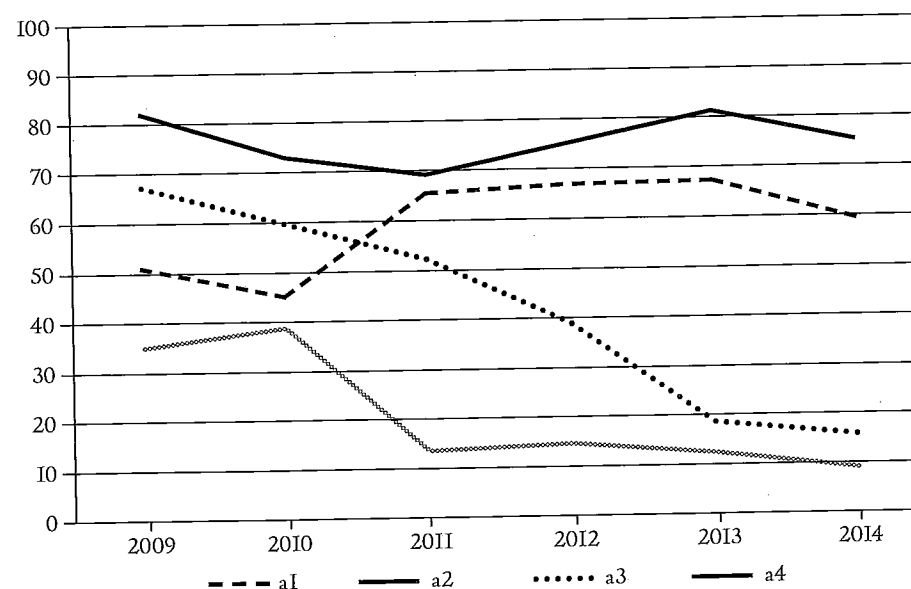
F2.3. ábra. A kommunikációs szolgáltatásokra vonatkozó közbeszerzések megoszlása az eljárás transzparenciájára vonatkozó részmutató (α_3) értékei szerint, 2009–2014, N = 2191



F2.4. ábra. A kommunikációs szolgáltatásokra vonatkozó közbeszerzések megoszlása az árverseny erősségére vonatkozó részmutató (α_4) értékei szerint, 2009–2014, N = 2191



F2.5. ábra. A CSI részmutatóinak alakulása a kommunikációs szolgáltatások piacán 2009–2014 között, éves átlagok, N = 2191



Megjegyzés: a mutatók értékeit a könnyebb értelmezhetőség végett 0 és 100 közötti skálákra vetítettük.

A szerzőkről

BALÁZS ZOLTÁN, PhD; tudományos főmunkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet; egyetemi tanár, Budapesti Corvinus Egyetem.

BARTHA ATTILA, PhD; tudományos munkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet; docens, IBS Budapest.

BODA ZSOLT, PhD; tudományos tanácsadó, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet és hab. egyetemi docens, ELTE ÁJK Politikatudományi Intézet.

BÖCSKEI BALÁZS, tudományos segédmunkatárs, MTA TK PTI, ELTE TÁTK oktatója

DOBOS GÁBOR, tudományos segédmunkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet; doktorjelölt, Budapesti Corvinus Egyetem

GYULAI ATTILA, PhD; tudományos segédmunkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet

HAJDÚ ANDRÁS, PhD-hallgató; Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Doktori Iskola

HAJDU MIKLÓS, PhD-hallgató; munkatárs, Budapesti Corvinus Egyetem Szociológia Doktori Iskola, Corruption Research Center Budapest

ILLÉS GÁBOR, tudományos segédmunkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet; egyetemi tanársegéd, ELTE ÁJK

KÖRÖSÉNYI ANDRÁS, DSc; tudományos tanácsadó, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet és egyetemi tanár, Budapesti Corvinus Egyetem

Az MTA Társadalomtudományi
Kutatóközpont
Politikatudományi Intézetének
eddig megjelent kötetei

Boda Zsolt
szerkesztésében
Bizalom és közpolitika
(2016)

Soós Gábor
szerkesztésében
Ígéret, felhatalmazás, teljesítés
Választási programok
és kormányzati megvalósításuk,
1998–2010
(2015)

Körösényi András
szerkesztésében
A magyar politikai rendszer –
negyedszázad után
(2015)

Sebők Miklós
Hatalom szabályok nélkül
Kormány és törvényhozás viszonya
pénzügyi válság idején
(2014)

TRENDEK A MAGYAR POLITIKÁBAN – 2

A Fidesz és a többiek:
pártok, mozgalmak, politikák

A kiadásért felel a Napvilág Kiadó ügyvezető igazgatója
Olvasószerkesztő: Németh Zsófia
Fedélterv: K. Izcrum
Tördelés: Gábor Péter / Orth Gábor
Nyomás, kötés: Séd Nyomda Kft., Szekszárd
Felelős vezető: Katona Szilvia ügyvezető igazgató
Megjelent: 33,6I (A/5) ív terjedelemben

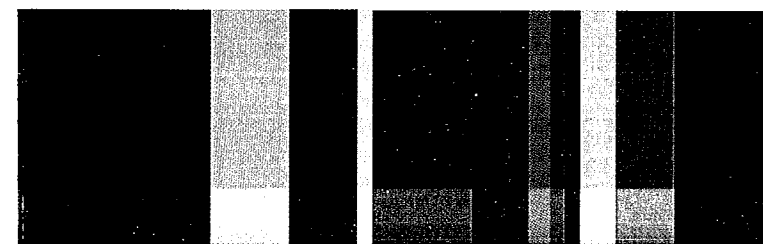
Tamás Veronika
*Politikai élet
a helyi önkormányzatokban
A helyi politika szereplői,
mozgásterük és kapcsolataik
a helyi politikai rendszerben*
(2014)

Soós Gábor és Körösenyi András
szerkesztésében
*Azt tették, amit mondtak?
Választási ígéretük és teljesítésük,
2002–2006*
(2013)

Boda Zsolt
*Legitimitás, bizalom, együttműködés
Kollektív cselekvés a politikában*
(2013)

Jakab András és Körösenyi András
szerkesztésében
*Alkotmányozás Magyarországon
és máshol*
(2012)

Boda Zsolt és Körösenyi András
szerkesztésében
*Van irány? Trendek a magyar
politikában*
(2012)



Könyvünk a hazai politikával foglalkozó, mindig két választás között megjelenő sorozatunk második kötete, amelynek fókuszában a trendek, folytonosságok és változások megragadása áll. A kötet elemzi a 2014-es választások eredményét, a magyar politikai rendszer természetét a demokrácia és az autoriter tendenciák között, az önkormányzati rendszer átalakulását, a Fidesz működésének sajátosságait, a baloldali útkeresését, a Jobbik néppártosodási törekvéseit, a politikai vezetők szerepét, a politikai részvétel és a civil mozgalmak változásait, a törvényhozás minőségét, a gazdaságpolitika populistá fordulatát és a korrupciós trendeket a közbeszerzésekben. Olyan témákat választottunk, amelyek valamilyen aktualitással bírnak (pl. elemezzük a 2016-os „kvótanépszavazás” eredményeit), vagy az elmúlt években jelentős változáson mentek keresztül és e változások megragadására tudományos elemzések állnak rendelkezésre (pl. az önkormányzati rendszer átalakulása).

A kötet fejezetei nem esszék vagy aktuálpolitikai események publicisztika ízű kommentárjai, hanem új tudományos eredményeket felmutató tanulmányok. Az egyes fejezetek elméleti és szakirodalmi kontextusban elemzik a vizsgált jelenséget és új teoretikus vagy empirikus eredményeket tartalmaznak. Ugyanakkor – amennyire lehetett – törekedtünk a szokásos tudományos stílusnál közérthetőbb szövegeket megjelentetni, bízva abban, hogy a kötet a szűkebb szakmai közvéleményen túl is igényt tarthat olvasói érdeklődésre.

Boda Zsolt
Szabó Andrea
szerkesztésében

TRENDEK A MAGYAR POLITIKÁBAN – 2

A Fidesz és a többiek:
pártok, mozgalmak, politikák

TRENDEK A MAGYAR POLITIKÁBAN – 2
A Fidesz és a többiek: pártok, mozgalmak, politikák

00,- Ft

963-338-401-5



840153

mtatkpiti



mta pti
Napvilág Kiadó